

## EL CONFLICTO COLOMBIANO ANTE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES<sup>1</sup>

### *THE COLOMBIAN CONFLICT AT THE INTERNATIONAL INSTITUTIONS*

*M<sup>a</sup> Ángeles Cano Linares<sup>2</sup>*

*Quisiera con este trabajo rendir homenaje a ese excelente profesor e investigador pero sobre todo maravillosa persona, preocupado por el respeto de los derechos de los más desfavorecidos y atento a aquellos con los que se encontraba, desde la sencillez de un corazón afable y una lúcida mente. Con todo mi cariño y respeto a Ángel Chueca.*

#### **Resumen**

El conflicto colombiano ha recibido la atención, en los últimos años, de diferentes instancias internacionales que, dejando a un lado la constante atención e interés por la situación humanitaria y la protección de los derechos humanos, han tratado de acompañar en las distintas etapas del conflicto sin adoptar, hasta el momento, grandes iniciativas con fuerte protagonismo institucional.

#### **Abstract**

In the last years, the Colombian conflict has received great attention from different international bodies which, aside from the constant attention and interest in the humanitarian situation and the protection of human rights, have tried to join in the various stages of the conflict without adopting, so far, major initiatives with any strong institutional role.

**Palabras Clave:** Conflicto colombiano. Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Organización de Estados Americanos. Unión Europea. Unión de Naciones Suramericanas.

**Keywords:** Colombian Conflict. United Nations. Security Council. Organization of American States. European Union.

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 26 de febrero de 2014 y aprobado el 13 de marzo de 2014.

<sup>2</sup> Prof<sup>a</sup> Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Rey Juan Carlos Este trabajo es fruto tardío de la participación en el proyecto financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) dentro de la Convocatoria Abierta y Permanente 11-CAP2-0983, titulado “Difusión, aplicación y transformación del Derecho internacional humanitario en Colombia” adscrito al Instituto “Francisco de Vitoria” de la Universidad “Carlos III” de Madrid.

**Sumario: I. CONSIDERACIONES INICIALES I. SINGULARIDAD DEL CONFLICTO COLOMBIANO Y CARACTERES MÁS SIGNIFICATIVOS a) Algunos rasgos singulares del conflicto. b) Remisa pero progresiva implicación internacional. c) Tardío y necesario reconocimiento de la existencia de un conflicto armado. II. NACIONES UNIDAS FRENTE AL CONFLICTO COLOMBIANO. a) Inactividad del Consejo de Seguridad. b) Atención por parte de la Asamblea General. III. LA PRESENCIA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. a) Consejo Permanente. b) La misión de apoyo al proceso de paz en Colombia (MAPP-OEA). IV. EL POSICIONAMIENTO A NIVEL SUBREGIONAL. V. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA. VI. UNA REFERENCIA NECESARIA A LAS NEGOCIACIONES DE PAZ EN CURSO. VII. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL. VIII. BIBLIOGRAFÍA**

## **I. CONSIDERACIONES INICIALES**

Hoy en día el interés, la implicación y la participación de la Sociedad internacional en el conflicto colombiano están fuera de toda duda. La situación en Colombia genera toda una serie de particularidades y condicionantes que, en un mundo globalizado como el actual, son susceptibles de afectar no solo a los Estados vecinos sino a también a los que en principio pudieran parecer más alejados de esa realidad. Por ello, no debe extrañar que desde distintas Instancias internacionales se hayan adoptado diversas posiciones tratando de asumir un cierto protagonismo en la evolución de la conflictiva situación, contribuyendo al esfuerzo por alcanzar una pronta solución pacífica.

Sin embargo, esto no siempre ha sido así. Antes bien, sorprende la escasa atención que a lo largo de los años ha recibido por parte de los Organismos internacionales un conflicto tan complejo y de tan larga duración. Una primera explicación se puede encontrar en el carácter eminentemente interno del conflicto, en sus propios orígenes en el tiempo y en los cambios sustanciales que en la Comunidad internacional se han dado respecto a la percepción y tratamiento de los supuestos en los que se dan enfrentamientos armados en el interior de un Estado.

En concreto, si es cuestión de abordar por parte de organizaciones y organismos internacionales el tratamiento de un conflicto, y más si se trata de un conflicto armado y de larga duración, la primera y natural opción es acudir a examinar el tratamiento que del asunto concreto haya realizado la Organización y el órgano que, por su propia naturaleza y función, asume a nivel universal la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, esto es, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En el caso del conflicto colombiano esta aproximación inicial conduce a una primera dificultad. En ningún momento a lo largo de su historia, el Consejo de Seguridad se ha ocupado directamente del conflicto colombiano. En efecto, la cuestión como tal nunca ha sido incorporada en la agenda del designado en la Carta de las

Naciones Unidas como el principal responsable del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Las razones que pueden explicar esta exclusión obligan a contemplar la posibilidad de que no se trate de un conflicto internacional o de que, aun siéndolo, no haya representado en ningún momento, a juicio del Consejo de Seguridad, una amenaza para la paz y seguridad internacionales, ni siquiera en la región<sup>3</sup>. Y ello a pesar del alto número de desplazados forzados y de personas demandantes de asilo, una cuestión que en la práctica del Consejo de Seguridad ha representado uno de los principales desencadenantes de toma de posición y adopción de decisiones debido a los riesgos que generan para los Estados receptores.

Sin embargo, en este trabajo no se examinará exclusivamente la cuestión del conflicto colombiano ante el Consejo de Seguridad, sino ante otros órganos de las Naciones Unidas y se abordará igualmente el tratamiento que desde distintas instancias internacionales se ha hecho del mismo, tanto a nivel continental, especialmente en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) como subregional, como es el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o de la postura adoptada por la Unión Europea.

No obstante, esta aproximación está sujeta a una importante limitación. La persistencia del conflicto armado y el continuo alto grado de violencia han tenido y siguen teniendo graves consecuencias humanitarias para la población civil y se cometen, de acuerdo con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, un número significativo de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, sobre todo por grupos armados ilegales pero también presuntamente por agentes estatales<sup>4</sup>. Sin embargo, ni las cuestiones relativas a los derechos humanos ni las propias del derecho internacional humanitario serán abordadas en el presente trabajo<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> El Consejo de Seguridad es el único competente para esta calificación, de acuerdo con el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas. Se puede encontrar un examen de las calificaciones realizadas por el Consejo de Seguridad desde el final de la guerra fría en A. CANO LINARES, *La actividad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en caso de amenaza a la paz*, Ed. Tirant lo Blanch, 2011.

<sup>4</sup> Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, HRC/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012. Para dar una idea de la dimensión de las violaciones cabe señalar, por ejemplo, La dimensión de las violaciones Por ejemplo, la Fiscalía General de la Nación está investigando, a fecha de 2011, más de 27.000 casos de desaparición forzada cometidos en el curso de las hostilidades, aunque se cree que la cifra real de desapariciones es significativamente superior.

Amnistía Internacional calcula que en los últimos 25 años entre tres y cinco millones de personas han sido víctimas de desplazamiento interno en Colombia.

<sup>5</sup> Estas cuestiones han sido objeto de un mayor número de investigaciones, siendo algunas de las más destacadas las siguientes: C. Fernández Liesa, *Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos* 1ª ed. Colección: Estudios Civitas, Civitas, 2013; C. Díaz Barrado, C. R. Fernández Liesa, J. L. Rodríguez-Villasante (Coordinadores): *Doce Miradas Del Conflicto Colombiano*; Colección Electrónica; Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, nº 2, Año 2013, Madrid. [http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op\\_20130808\\_01.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op_20130808_01.pdf) (consulta octubre 2013); VV.AA. "El conflicto colombiano en las relaciones internacionales: Factores y caracteres", *Cuadernos Escuela Diplomática nº47*, Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013. J. Escribano Úbeda-Portugués, "Análisis del Informe del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas de 2009 sobre Colombia", *Reflexión política*, Año 12, Nº. 23, 2010; J. M. Valcárcel Torres, "Responsabilidad internacional del Estado colombiano por violaciones al Derecho Internacional

Por otro lado, con carácter previo al desarrollo del tema planteado es necesario hacer una primera afirmación que considero incuestionable y que opera como premisa, presupuesto y marco de todo el trabajo: *El conflicto colombiano ha determinado la posición de Colombia en la escena internacional y ha marcado las relaciones de este Estado con el resto de los miembros de la Comunidad internacional a lo largo de toda la segunda mitad del Siglo XX y en los años ya transcurridos del XXI*<sup>6</sup>.

En efecto, el origen de este conflicto se sitúa en el siglo pasado, a principios de la década de 1960, en pleno periodo de la guerra fría, participando de las características propias de los que surgieron en ese periodo con una fuerte contraposición ideológica y claros tintes revolucionarios y de lucha de clases. Por ello, si bien sus raíces se pueden encontrar en problemas estructurales del país tales como la pobreza y la desigualdad, la discriminación contra grupos vulnerables, los abusos de los derechos humanos y el control sobre la tierra, las desigualdades se vieron alimentadas y sostenidas por las diferencias ideológicas, la violencia relacionada con el tráfico de droga, la delincuencia organizada y las tensiones con los países vecinos, acusados, en numerosas ocasiones, de apoyar a algunos de los diversos grupos rebeldes<sup>7</sup>.

## II. LA SINGULARIDAD DEL CONFLICTO COLOMBIANO Y SUS CARACTERES MÁS SIGNIFICATIVOS

### a) Algunos rasgos singulares del conflicto colombiano

La larga duración de este conflicto, con sucesivas y diferentes etapas hace que el mayor interés suscitado no sea tanto el de analizar sus orígenes y desencadenantes como el de descifrar las causas que han llevado a su pervivencia a lo largo de decenas de años.

Se trata, sin duda, del conflicto de mayor duración en América, a caballo entre dos siglos, en gran medida pionero de los que se consideran los rasgos característicos de los conflictos propios de finales del siglo XX y principios del XXI: conflicto asimétrico, actores no estatales (grupos guerrilleros, narcotráfico, paramilitarismo), de origen interno pero internacionalizado, un conflicto poliédrico, con múltiples factores que lo

---

Humanitario”, *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores de la Facultad de Derecho*, Vol. 9, Nº. 18, 2006, págs. 237-258.

<sup>6</sup> En el mismo sentido se expresan C. Díaz Barrado y C. Fernández Liesa al afirmar que "El conflicto armado que tiene lugar en Colombia, desde hace tanto tiempo, presenta unas características muy singulares .... ha producido numerosos efectos en el conjunto de la política interior y exterior del Estado de Colombia" en VV.AA. "El conflicto colombiano en las relaciones internacionales: Factores y caracteres", *Cuadernos Escuela Diplomática nº47*, Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013.

<sup>7</sup> HUGO GUERRERO SIERRA, *Colombia: una democracia (des) dibujada por la guerra: aproximación a los orígenes, condicionantes y naturaleza del conflicto armado*, Editorial Académica, 2011.

han ido alimentando en el tiempo y en el que la población civil alimenta, en su mayor parte, el elevado número de víctimas<sup>8</sup>.

Por otro lado, y aunque pueda resultar paradójico, la perdurabilidad del conflicto no ha impedido el desarrollo económico de Colombia, persistiendo eso sí importantes desequilibrios sociales, una circunstancia que sin duda contribuye a que éste haya subsistido hasta nuestros días<sup>9</sup>. En este sentido se ha expresado en numerosas ocasiones el Coordinador de las Naciones Unidas en Colombia al afirmar que si bien la economía del país está creciendo, también está creciendo el coeficiente de exclusión, a lo que se suma un déficit de democracia. Por ello, ha reclamado insistentemente un desarrollo más equitativo ya que una parte del conflicto puede achacarse a que la democracia no es accesible a todos<sup>10</sup>.

Como ya se ha indicado, la participación en el conflicto de actores no estatales constituye uno de los rasgos más significativos del caso colombiano aun cuando la denominación y condiciones de estos actores internos no estatales haya variado a lo largo de los años, desde los movimientos insurgentes apegados al discurso ideológico propio de la época de la guerra fría al de terroristas, tan en boga tras los atentados del 11 de septiembre y al parecer justificador de cualquier comportamiento ajeno al respeto de la legalidad y del estado de derecho. En cualquier caso se trata siempre de grupos armados al margen del aparato institucional estatal con combinación/simbiosis de guerrilla y narcotráfico, crimen organizado y acciones armadas.

Por ello, otro rasgo del conflicto colombiano es, al menos desde los años ochenta del siglo pasado, “la multiplicidad de violencias en términos de sus orígenes, objetivos, geografía, *modus operandi* y estrategias, en donde lo pragmático y coyuntural parecería tener cada vez más peso en desmedro de los contenidos ideológicos”. Así, “en los mismos escenarios se pueden encontrar, diferenciados pero también entrelazados, el crimen organizado, la lucha guerrillera, la guerra sucia y la violencia difusa”<sup>11</sup>.

En dolorosa consecuencia, los ataques contra la población civil son otro de los rasgos característicos de este conflicto debido a la no distinción deliberada y sistemática entre civiles y combatientes. Todas las partes emplean estrategias militares dedicadas a debilitar aquello que perciben como apoyo de la población civil al “enemigo”, atacando las comunidades que se encuentren en los territorios en disputa o en zonas consideradas estratégicas. Por ello, se puede afirmar que todas las partes enfrentadas son

---

<sup>8</sup> El conflicto armado colombiano ha provocado la muerte de cientos de miles de ciudadanos, desplazado a más de 5 millones de personas y registra la tasa más alta de desaparición forzada en América Latina y en el mundo, con más de 32.000 desaparecidos. Los terribles costes humanos, se han incrementado por la violencia asociada al narcotráfico y las desigualdades sociales en la nación.

<sup>9</sup> La compleja situación humanitaria existente en Colombia es consecuencia de un conflicto prolongado al que se suman una estructura de pobreza y desigualdad y una vinculación entre grupos armados y diversas actividades ilegales, incluidos la producción y el tráfico de drogas, extorsiones y secuestros. Las personas de ascendencia africana y las comunidades indígenas se hallan en una situación particularmente vulnerable. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad (A/65/820-S/2011/250) 23 abril de 2011.

<sup>10</sup> Así lo hizo, por ejemplo, Bruno Moro en declaración pública, el 19 de noviembre de 2012.

<sup>11</sup> Gonzalo Sánchez, citado por ROBERTO GONZÁLEZ ARANA, *Colombia: Conflicto y postconflicto en el ámbito internacional*, Ponencia presentada al I Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, octubre 2008. Este mismo autor llega a afirmar que “desde un punto de vista analítico compartimos la visión de que este conflicto no puede simplificarse a ser leído como el mismo desde sus inicios” en “Nuevas perspectivas del conflicto armado colombiano”, *Cuadernos Escuela Diplomática nº47*, Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013, p.59.

responsables de crímenes internacionales y de violaciones generalizadas y graves de derechos humanos<sup>12</sup>.

Estos hechos contribuyeron a generar, en el plano internacional, una imagen muy negativa de Colombia, como Estado vulnerable y permisivo ante la corrupción y el crimen organizado, incapaz de ejercer sus competencias soberanas sobre la totalidad del territorio estatal<sup>13</sup>, hasta el punto de haber llegado a engrosar, en algún momento, las listas de Estados fallidos o en riesgo de desmembración.

Por otro lado, si la caída del muro de Berlín comportó que la mayoría de los grupos guerrilleros latinoamericanos quedaran condenados a desaparecer no fue así en el caso colombiano. Los grupos armados encontraron en la alianza con el narcotráfico una fórmula que les permitió tanto la supervivencia como el fortalecimiento y su incorporación a las redes transnacionales de tráfico de estupefacientes y de crimen organizado.

Con la penetración en la política de las redes del narcotráfico y la corrupción se acentuó el debilitamiento de las instituciones llevando a lo que algunos calificaron como “criminalización de la política”. Nuevos actores privados, como los grupos de autodefensa hicieron su incursión en el país, alimentando la agudización del conflicto armado y agravando todas sus consecuencias. En esta continuidad sobresale la cuestión agraria, como un tema siempre presente, generador de fuertes controversias, un problema social ligado a la violencia y, en cierta medida, legitimador de la misma.

A lo largo de todos los años de conflicto la respuesta del Estado frente a los diversos grupos fue variada, apostando por un sinfín de fórmulas, desde la postura de la tolerancia y el diálogo como único mecanismo capaz de hacer superar el enfrentamiento<sup>14</sup> hasta la lucha sin cuartel contra el terrorismo internacional<sup>15</sup>.

Otra circunstancia de este conflicto es la coexistencia de procesos de paz junto a la pervivencia de las acciones armadas. Es decir, por un lado el Gobierno se propone desmantelar a algunos de los grupos a los que se enfrenta a través de la concertación y, por otro, poner fin a la existencia de otros por medio de la ofensiva militar.

---

<sup>12</sup> Millones de mujeres, hombres y menores han sido objeto de desplazamientos forzados, homicidios ilegítimos y torturas (incluida violencia sexual), sometidos a cautividad o víctimas de desapariciones forzadas. Entre los grupos más vulnerables están los defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, sindicalistas, campesinos, comunidades indígenas y afrodescendientes y todos los que viven en zonas de importancia estratégica para las partes enfrentadas o de interés para los sectores minero, agroindustrial o energético nacionales y multinacionales. M. PECO YESTE, L. PERAL FERNÁNDEZ, *El conflicto de Colombia*, Conflictos internacionales contemporáneos, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria/Universidad Carlos III de Madrid, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.

<sup>13</sup> Un Estado, además, en opinión de R. González Arana, “en el que se dilapidó la opción de alcanzar la paz en el siglo XX, periodo en el cual todavía era posible alcanzar acuerdos a través de amnistías. Hoy por el contrario, la puerta del indulto está cerrada para los delitos de lesa humanidad, desde la adhesión de Colombia a la Corte Penal Internacional ocurrida en el gobierno de Andrés Pastrana”. ROBERTO GONZÁLEZ ARANA, *Colombia: Conflicto y postconflicto en el ámbito internacional*, op. cit.

<sup>14</sup> Muy significativo de esta postura fue la etapa del Presidente Betancour Cf. R. GONZÁLEZ ARANA, “La Política exterior de Colombia a finales del Siglo XX”, *Investigación y Desarrollo* vol. 12, nº 2 (2004) pp. 258-285.

<sup>15</sup> Protagonista en el periodo del Presidente Uribe (2002-2010).

## b) Remisa pero progresiva implicación internacional

En cualquier caso, hasta finales de la última década del siglo XX, las autoridades colombianas fueron reacias a aceptar la intervención de la Comunidad internacional en la solución de un conflicto considerado estrechamente vinculado a la soberanía nacional, lo que comportó una tardía *internacionalización*. Por su parte la Comunidad internacional tampoco mostró mayor interés hasta la finalización del enfrentamiento Este Oeste, cuando explotó el resurgir de la esperanza en un mundo mejor con un mayor énfasis en la seguridad, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la lucha contra el tráfico internacional de drogas. Entonces, la grave crisis humanitaria generada, con más de dos millones de personas desplazadas afectando a los Estados vecinos y las elevadísimas cotas de violencia alcanzadas comportó que finalmente fijara su atención en el conflicto colombiano<sup>16</sup>.

Así, se puede hablar de una primera internacionalización cuando el conflicto amenazó cada vez más la seguridad regional y el Presidente Pastrana auspició la que se denominó internacionalización de la paz con la creación del Grupo de Amigos para la Paz en Colombia mientras que el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas procedió al nombramiento de un Asesor Especial para Colombia<sup>17</sup>.

En esta etapa comenzó igualmente a reclamarse desde el interior de Colombia la atención internacional que contribuyera a la búsqueda de soluciones a la difícil situación del país<sup>18</sup>, acentuándose la incipiente internacionalización del conflicto con el fin de conseguir apoyo externo en la lucha contra el narcotráfico y la consecución de la paz, dado los estrechos vínculos entre las guerrillas y las redes internacionales de narcotráfico<sup>19</sup>.

No obstante, hubo que esperar al consenso de comienzos del Siglo XXI respecto a la amenaza del terrorismo internacional para que se acrecentara el interés hacia la situación en Colombia, con aspectos tan importantes como la seguridad para los

---

<sup>16</sup> Asesinato de sindicalistas, corrupción en el Ejército, penetración de las mafias a múltiples instituciones y la altísima cadena de masacres y asesinatos selectivos cometidos en los últimos años, aumentaron el interés y la inquietud de la opinión mundial acerca de Colombia.

<sup>17</sup> En 1999 el Secretario General de la ONU nombró a Jon Egeland como Asesor Especial para Colombia. Sin embargo, en 1994 y 1999 ya había visitado Colombia el Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazados Internos, Francis M. Deng, que había sido designado como tal en 1991. Cf. A. RAMÍREZ OCAMPO, "El papel de la Comunidad Internacional", *Conciliation Resources for Peace*, 2004. Disponible <http://www.c-r.org/es/accord-article/el-papel-de-la-comunidad-internacional-en-colombia#sthash.yapOpLXw.dpuf> (consultado octubre 2013).

<sup>18</sup> Estos cambios se corresponden tanto con la Presidencia de Ernesto Samper (1994-1998) como con la de Andrés Pastrana (1998-2002), iniciador de un diálogo con los guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). A partir de 1994, con la llegada del gobierno Samper, el país se adentró en un proceso de debilitamiento y desprestigio institucional que coincidió 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 en la relación con el exterior; 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. Cf. SOCORRO RAMÍREZ, *Intervención en conflictos internos: el caso colombiano, 1994-2003*; Colección Sede, 17 Editorial Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), 2004.

<sup>19</sup> A. B. TICKNER, *Colombia frente a la globalización y la inserción internacional: ¿una segunda oportunidad sobre la tierra?*, Centro de estudios internacionales, Colombia internacional 43, pp. 238-40

ciudadanos extranjeros, los riesgos para la inversión extranjera directa, la degradación del conflicto, las acciones que violan el Derecho Internacional humanitario y el narcotráfico. Por parte de Colombia, el discurso oficial fue el de petición de ayuda a la comunidad internacional “para derrotar el terrorismo en todas sus formas y “manifestándose “solidaria en la lucha mundial contra este fenómeno” y “promoviendo todo esfuerzo internacional destinado a combatir aquellas actividades que amenacen la gobernabilidad democrática y fomenten el terrorismo y la violencia en todas las latitudes”. Un discurso del todo necesario puesto que desde el Gobierno colombiano se niega la existencia de un conflicto armado en el territorio del Estado con el fin de evitar cualquier posible acción legitimadora de los colectivos frente a los que lucha<sup>20</sup>.

Por otro lado, esta incipiente internacionalización coincide asimismo con el interés de los grupos armados enfrentados al Estado por conseguir una mayor implicación de la comunidad internacional<sup>21</sup>.

En todo caso, las estrategias internacionales de apoyo a la resolución del conflicto en Colombia varían significativamente. Así, mientras que Estados Unidos se ha centrado en resolver el problema del narcotráfico y posteriormente, en atajar a los grupos terroristas que atentaran contra su seguridad nacional (con el Plan Colombia como principal instrumento) otros como la Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados americanos (OEA) se orientaron particularmente a apoyar el proceso de paz, la crisis humanitaria y las violaciones a los derechos humanos<sup>22</sup>.

### **c) Tardío y necesario reconocimiento de la existencia de un conflicto armado**

Finalmente otra particularidad es que solo en 2011 se reconoció oficialmente por parte de Colombia la existencia de un conflicto armado en su territorio. El cambio de postura protagonizado por el ya Presidente Santos<sup>23</sup> en mayo de ese año supuso una radical ruptura con el tratamiento oficial mantenido hasta ese momento de lucha contra una amenaza terrorista, de “guerra contra el terror”<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010).

<sup>21</sup> Así lo expresó, por ejemplo, el periodista Roméo Langlois en sus declaraciones en el aeropuerto Charles de Gaulle, en mayo de 2012, tras permanecer secuestrado durante más de un mes por las FARC: “El objetivo de la guerrilla es que la comunidad internacional se implique en la solución del conflicto, porque no cree que pueda arreglarse entre colombianos debido a la gran división y odio que hay en la sociedad”.

<sup>22</sup> A. B. TICKNER, *op.cit.*

<sup>23</sup> También ha promulgado una ley, la denominada Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, sancionada en junio de 2011, que según el gobierno aborda los derechos de las víctimas a una reparación integral. Esta ley es un importante paso hacia el reconocimiento y la compensación de algunas de las víctimas del conflicto armado y la devolución de parte de los millones de hectáreas de tierras robadas a sus legítimos propietarios. Sin embargo, la ley excluye a muchas víctimas, ya que solo recibirán reparación económica las personas que sufrieron abusos después de 1985, y sólo podrá reclamarse la restitución de las tierras robadas después de 1991. La Ley excluye también a muchas víctimas recientes de los grupos paramilitares, pues las autoridades afirman que tales grupos se desmovilizaron en un proceso auspiciado por el Gobierno que comenzó en 2003. También preocupa que la Ley no incluya medidas eficaces que garanticen la seguridad de las personas que regresan a sus tierras

<sup>24</sup> Una posición mantenida por él mismo en cuanto Ministro de Defensa del Gabinete presidido por Álvaro Uribe.

Este reconocimiento fue considerado como muy acertado y positivo por todas las instancias internacionales y muy especialmente en el ámbito de Naciones Unidas por los órganos con función de defensa de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario. En este sentido, cabe recordar que el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, establecida en 1996, parte de la existencia de un conflicto armado interno sin que ello implicara ninguna legitimidad moral o política a grupos armados ilegales. Se estimó asimismo, consideraron que reconocer la situación fáctica de que en Colombia existe un conflicto armado interno facilitaba la interlocución con la comunidad internacional al permitir utilizar términos comunes para referirse a la situación del país, contribuyendo a la aplicación efectiva de la protección internacional y reivindicar a las víctimas del mismo<sup>25</sup>.

En este sentido debe destacarse las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno recogidas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448), sancionada el 10 de junio de 2011. Con independencia de sus limitaciones<sup>26</sup> y de todas las dificultades existentes para su efectiva y completa aplicación lo cierto es que proporciona un marco legal sin precedentes que puede contribuir a reponer el tejido social con el establecimiento de medidas en favor de las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado<sup>27</sup>.

### III. NACIONES UNIDAS FRENTE AL CONFLICTO COLOMBIANO

Naciones Unidas ha mostrado sin duda un gran interés en relación con situación en Colombia como muestra el establecimiento de sendas oficinas, en 1997 y 1998 respectivamente, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a las que hay que sumar el fuerte apoyo técnico y financiero en múltiples áreas relacionadas con el desarrollo social, político y económico<sup>28</sup>. El interés de la Organización universal queda así claramente de manifiesto, centrada esencialmente y, como ya se indicó, en las

---

<sup>25</sup> Christian Salazar Volkman, representante en Colombia de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

<sup>26</sup> En cuanto al concepto de víctima, se considera como tal a todo afectado por el conflicto interno, desde el 1 de enero de 1985 si bien extiende la calificación al cónyuge, compañero (a) permanente, parejas del mismo sexo y familiares en primer grado de consanguinidad de la víctima directa, cuando a ésta hubiere sido asesinado o estuviese desaparecida.

<sup>27</sup> No es objeto de este trabajo realizar un análisis de la misma pero se estima útil señalar que reconoce el derecho de reparación de las víctimas (incluyendo la restitución de bienes, compensación al daño ocasionado, derecho a escuchar la verdad por parte de sus victimarios, recibir rehabilitación y garantías de no repetición y declaración del grado de satisfacción del afectado); establece como prioridad la protección de niños, niñas, adolescentes y comunidades étnicas más afectadas (indígenas y afrodescendientes) y se plantea el derecho de participación a las víctimas en todo el proceso de reparación, para así garantizar una retroalimentación y aplicación de mejoras al proceso.

<sup>28</sup> Son 23 agencias y organismos que conforman el Sistema de las Naciones Unidas en Colombia han contribuido al mejoramiento de las capacidades nacionales para afrontar eficazmente los retos del desarrollo y adelantan conjuntamente diversas actividades y programas de acompañamiento al país, contribuyendo de manera efectiva y oportuna al logro de los objetivos e iniciativas prioritarias de desarrollo nacional. C. H. F. Guerrero Sierra, “El acompañamiento de la Organización de las Naciones Unidas en la gestión del conflicto armado en Colombia (1996-2010)”, *Revista Electrónica Iberoamericana* Vol. 6, nº 2. 2012. <http://www.urjc.es/ceib>

consecuencias del conflicto y en el ámbito de los derechos humanos y no tanto en su arreglo pacífico<sup>29</sup>.

### a) El desconocimiento por el Consejo de Seguridad

En efecto, tal y como se indicó con anterioridad, si se trata de un conflicto armado, sea este interno, internacional o internacionalizado<sup>30</sup>, la máxima instancia internacional responsable es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que, sin embargo y pese a la larga duración del conflicto colombiano, no se ha ocupado en ningún momento del mismo.

Es cierto que, tal y como también se ha expuesto, el Gobierno colombiano fue reacio a aceptar cualquier acción internacional al estimar que se trataba de una cuestión propia de la jurisdicción interna del Estado y que solo muy tardíamente procedió al reconocimiento de la existencia de un conflicto armado de carácter interno.

Pero ninguna de esas consideraciones han sido obstáculo para que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, una vez superada la forzada inactividad de sus primeros cuarenta y cinco años de existencia, afrontara el examen de cualquier situación susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internaciones, hubiera o no conflicto armado, fuera este entre Estados o de carácter intraestatal<sup>31</sup>.

Disponiendo de completa discrecionalidad para calificar una situación como de amenaza a la paz y seguridad internacionales del examen de la práctica del Consejo se desprende que éste ha entrado normalmente a conocer de un asunto tras ser presentado por cualquier Estado parte en la Organización, normalmente por aquellos más directamente afectados por la situación. En el caso de conflicto armado, en su mayor parte los Estados afectados por la afluencia masiva de refugiados y desplazados susceptibles de amenazar su propia estabilidad. Así, concebido para hacer frente a conflictos internacionales, el Consejo de Seguridad pasó a ocuparse de conflictos internos, aún más difíciles de tratar, con implicaciones internacionales reales, pues en algunos casos desbordan las fronteras de un Estado o reciben influencia militar y política de Estados o grupos vecinos, constituyéndose, en algunos casos, en verdadera amenaza para la paz. En la evolución de su práctica, el Consejo de Seguridad se ocupa hoy de crisis humanitarias, de violaciones masivas de derechos humanos y promueve procesos de democratización como respuesta a guerras civiles.

Sin embargo, el conflicto armado interno en Colombia no ha entrado nunca en la agenda del Consejo de Seguridad debido, según las autoridades colombianas “a la

---

<sup>29</sup> Un tímido inicio en este sentido vino dado por el nombramiento que Kofi Annan hizo en 1999 de un enviado especial para Colombia. Ch. WELNA Y GEORGE A. LÓPEZ, “Para salir del atolladero: un nuevo liderazgo europeo en un proceso de paz colombiano”, en *EUROPA y COLOMBIA: Diplomacia y Sociedad Civil*, 2004.

<sup>30</sup> F. JIMÉNEZ GARCÍA, “Conflictos internos (internacionalizados) y legítima defensa conforme al Derecho internacional”, en *El conflicto colombiano en las relaciones internacionales: Factores y caracteres*, Cuadernos Escuela Diplomática nº47, Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013, pp. 89-110.

<sup>31</sup> CANO LINARES; A., *Orígenes y fundamentos prácticos del mantenimiento de la paz en Naciones Unidas. Las posiciones durante el periodo de la Guerra Fría*. Ed. Dykinson, S.L, Madrid, 2011; *La actividad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en caso de amenaza a la paz*, Ed. Tirant lo Blanch, 2011.

particularidad del caso colombiano”<sup>32</sup>. Sin negar éstas, tampoco pueden desconocerse las repercusiones directas que para los países fronterizos, particularmente Venezuela, Panamá y Ecuador, ha tenido la situación en Colombia, percibida como el mayor factor destabilizador de la subregión.

En todo estos años, tan solo un episodio del deterioro progresivo de las relaciones entre dos Estados vecinos y en gran medida hermanos, Colombia y Venezuela, tuvo como escenario el Consejo de Seguridad sin que la cuestión llegara a engrosar la lista de los asuntos tratados por éste.

Los hechos se desencadenaron en noviembre de 2009, poco después del anuncio de la celebración del Acuerdo de Cooperación Militar entre Colombia y Estados Unidos. Así, en noviembre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela hizo un llamamiento a prepararse para la guerra que fue interpretado como una amenaza por parte del Gobierno colombiano y como tal fue puesto en conocimiento, mediante la correspondiente Nota, tanto al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas<sup>33</sup> como a la Organización de Estados Americanos.

Poco después, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela y actual Presidente de esa República, Nicolás Maduro, presentó un escrito ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el que, por primera vez en su historia, se solicitaba que se incorporase a su agenda de trabajo el examen del grave conflicto armado de Colombia. Se afirmaba que Colombia, en virtud de su situación interna constituía una seria amenaza para la paz y la seguridad internacionales, fórmula de calificación que faculta al Consejo de Seguridad para adoptar todo tipo de medidas en el marco del Capítulo VII de la Carta.

La argumentación venezolana se sustentaba<sup>34</sup> en cinco puntos si bien cuatro de ellos no descansaban directamente en el conflicto sino en las relaciones con Estados Unidos<sup>35</sup>. Por el contrario, el primero, la grave crisis humanitaria en Colombia y sus efectos en los países vecinos, se fundamentaba en datos contenidos en informes del Secretario General de las Naciones Unidas a propio Consejo<sup>36</sup>. Además, recogía una expresa referencia a la resolución de Consejo de Seguridad en la que exigía que las partes en los conflictos armados cumplieren estrictamente las obligaciones que les

---

<sup>32</sup> Así lo manifestaba Fernández de Soto, en 2001, momentos antes de asumir la Presidencia del Consejo de Seguridad. Colombia ha sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad en seis ocasiones: 1947-48; 1953-54; 1957-58; 1969-70; 1989-90M 2001-2002 y 2011-2012. TIRADO MEJÍA, Álvaro *Colombia en las Naciones Unidas: 50 años de historia y de participación*, Biblioteca virtual. <http://www.banrepcultural.org/node/32959>.

<sup>33</sup> Con, ha de entenderse, base jurídica en el artículo 34 de la Carta de las Naciones Unidas que faculta al Consejo para investigar toda controversia o toda “situación” susceptible de conducir a fricción internacional o que podría dar origen a una controversia, a fin de determinar si su prolongación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

<sup>34</sup> Según se recogía en el discurso que el Embajador de Venezuela ante la ONU, Jorge Valero, pronunció el 25 de noviembre.

<sup>35</sup> Estos fueron el riesgo por el establecimiento de siete bases militares estadounidenses en suelo colombiano, percibido como amenaza por Venezuela; las muestras de vocación guerrillista de Álvaro Uribe con el apoyo tecnológico y militar de Estados Unidos; la ineficacia del Plan Colombia en la reducción de la producción de estupefacientes y la penetración del narcotráfico y el paramilitarismo en el Estado colombiano. SANDRA BORDA Y CARLOS CASTILLO, “Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, *Policy Paper*, octubre 2011, Friedrich Ebert Stiftung.

<sup>36</sup> En relación como se verá a continuación con los niños en los conflictos armados

incumben en virtud del derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, así como que cumplan todas las decisiones pertinentes del Consejo de Seguridad, instándolas a adoptar todas las medidas necesarias para respetar y proteger a la población civil y atender sus necesidades básicas<sup>37</sup>.

Pese a sus esfuerzos, Venezuela no logró que el Consejo de Seguridad incluyera el conflicto de Colombia en su agenda de trabajo sin que ello implicase ninguna exoneración de Colombia respecto del cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas.

Sin embargo, aun cuando no se encontrara como tal en la agenda del Consejo, el conflicto colombiano ya estaba siendo entonces objeto de seguimiento por parte de este órgano debido a la adopción en 2005 de una resolución relativa a la situación de los niños en los conflictos armados<sup>38</sup>. En la misma se establecía la puesta en marcha de un mecanismo de supervisión y presentación de informes en estrecha consulta con los países en situación de concilító armado. En cumplimiento de la misma el Secretario General de las Naciones Unidas presentó al Consejo de Seguridad el 19 de agosto el primer informe sobre los niños y el conflicto armado en Colombia<sup>39</sup> pese a la frontal oposición del Gobierno colombiano que aseguró en ese momento que no aceptaría el mecanismo.

No obstante, tres años después, el 12 de febrero de 2008, en el marco del debate abierto sobre niñez y conflicto armado ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Gobierno colombiano manifestó su aceptación del mecanismo de monitoreo aunque expresó su inconformidad con dar igual tratamiento a las situaciones del anexo I y el anexo II de la lista del Secretario General. Colombia era ya entonces el único país del anexo II de la lista del Secretario General que faltaba por expresar su voluntad para poner en marcha formalmente el mecanismo.

La aceptación del mecanismo permitió al grupo de trabajo del Consejo de Seguridad sobre niñez y conflicto armado examinar los informes de país, hacer recomendaciones sobre posibles medidas para promover la protección de los niños frente al impacto de los conflictos armados y dirigir solicitudes a otros órganos de las Naciones Unidas para la adopción de medidas en apoyo de la aplicación de la Resolución 1612.

Además, este mecanismo permite a las agencias de Naciones Unidas con presencia en cada país y las organizaciones de la sociedad civil miembros de los equipos especiales, proceder a una constante vigilancia, enviar información e incidir en los informes anuales y horizontales de dichos organismos sobre las principales situaciones de preocupación, así como también formular recomendaciones a los Estados para que adopten respuestas frente a las problemáticas observadas<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> S/RES/1894 (2009), 11 de noviembre de 2009.

<sup>38</sup> S/RES/1612 (2005), de 26 de julio de 2005.

<sup>39</sup> S/2009/434.

<sup>40</sup> El segundo sobre la situación de los niños y el conflicto armado en Colombia, complementa el primer

informe (S/2009/434) y las conclusiones y recomendaciones subsiguientes del Grupo de Trabajo sobre los niños y los conflictos armados (S/AC.51/2010/3). El informe reitera y destaca la necesidad de aplicar medidas específicas para prevenir las violaciones graves cometidas contra los niños, hacerles frente y

## b) **La atención por parte de la Asamblea General**

Como se indicó con anterioridad el seguimiento por parte de la Organización fue tardío pero desde su inicio ha sido continuo y con creciente intensidad, centrado en especial en la situación humanitaria, la protección de los derechos humanos y la aplicación el derecho internacional humanitario. Así, por ejemplo en 2008 la Asamblea general solicitó información a Colombia para poder elaborar, conforme a lo dispuesto en el párrafo 11 de la resolución 63/125 de la Asamblea General, un informe sobre la situación de los Protocolos adicionales relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados y sobre las medidas adoptadas para fortalecer el régimen existente de derecho internacional humanitario, entre otras cosas con respecto a su difusión y plena aplicación a nivel nacional .

Pero, principalmente, la Asamblea General ha sido vista, por las distintas partes en el conflicto, como foro idóneo para actuar de caja de resonancia en el plano internacional. Así, se entienden las reiteradas peticiones de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) solicitando ser invitadas a la Asamblea General para explicar su visión del conflicto y las fórmulas de paz.

Asimismo, el anuncio de las negociaciones de paz comportó la comparecencia de Juan Manuel Santos, Presidente de Colombia ante el Pleno de la Asamblea General, en su 67º período de sesiones. Ese 12 de septiembre de 2012 agradeció a toda la comunidad internacional el apoyo recibido ante el anuncio como el anterior para poder poner en marcha las conversaciones de paz. Es significativo el particular agradecimiento al Gobierno de Venezuela, que actuaría, junto a Chile, como garante del proceso<sup>41</sup>. Expuso asimismo los aspectos más relevantes de esta búsqueda de reconciliación y de solución a un conflicto, muy especialmente la ausencia de un alto el fuego hasta que no se alcanzase un acuerdo definitivo<sup>42</sup> y la preocupación en relación con el modelo de justicia transicional con una referencia a la Corte Penal internacional, para que no “interfiriera” en el propósito.

En el siguiente periodo de sesiones, Santos no pudo presentar un balance tan positivo del proceso de paz como el esperado dado que en un año de conversaciones solo se alcanzaron acuerdos en uno solo de los seis puntos de la agenda. En cambio aprovechó para hacer lo que denominó “una reflexión sobre el papel de las Naciones Unidas y las organizaciones multilaterales frente al proceso de paz y su eventual implementación”, centrada de nuevo en la Corte Penal internacional y en los principales escollos de la justicia transicional. Así, la Corte es percibida como claro obstáculo para el proceso de paz, debido a la tensión real entre paz y justicia en todo proceso de negociación, a las dificultades para conciliar terminación del conflicto armado, el cumplimiento de las obligaciones de investigación y sanción, y la máxima satisfacción posible de los derechos de las víctimas. Al respecto destacó que Colombia

---

luchar contra la impunidad de quienes las cometen. También se reconocen los esfuerzos y avances realizados por el Gobierno de Colombia para proteger a los niños en este contexto.

<sup>41</sup> Santos agradeció a los Gobierno de Noruega y Cuba por el apoyo y acompañamiento que han dado a la iniciativa.

<sup>42</sup> Condicionada sin duda por la amarga experiencia del fallido proceso de paz del Caguán que impulsó el expresidente Andrés Pastrana entre 1998 y 2002.

es el primer país en asumir un proceso de paz durante la vigencia del Estatuto de Roma, por lo que será mirada como modelo en otros casos en que se busque privilegiar el diálogo sobre la solución armada y expresó su convencimiento de que la justicia debe ser un apoyo y no en un obstáculo para la paz.

Negando rotundamente la impunidad por crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, defendió el planteamiento de su Gobierno respecto a la justicia transicional<sup>43</sup> y pidió a la Comunidad internacional que “se respete el derecho de Colombia –y de toda nación– de buscar la paz” pues no se “trata de sacrificar la justicia para lograr la paz, sino de cómo lograr la paz con un máximo de justicia”.

### III. LA PRESENCIA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

La que se proclama como organización regional más antigua del mundo, fundada con el objetivo de lograr entre sus Estados Miembros, "un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia"<sup>44</sup>, la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>45</sup>, no ha podido por menos que ocuparse del conflicto en Colombia sin escatimar esfuerzos en pro paz procurando contribuir a su solución pacífica. Aunque, sin duda, en este ámbito hemisférico, el papel protagonista ha correspondido, sin duda, a la Comisión Interamericana de Derechos humanos que ha venido denunciando en sus diferentes informes anuales la situación de violación de derechos humanos debido a la persistencia de situaciones coyunturales o estructurales que por diversas razones afectan seria y gravemente el goce y ejercicio de los derechos fundamentales consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>46</sup>.

En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha prestado especial atención a la situación de los derechos humanos en Colombia y en uso de su competencia, ha monitoreado y evaluado la situación de los derechos humanos en informes temáticos o de país<sup>47</sup>; en el Capítulo IV del Informe Anual<sup>48</sup> y mediante el sistema de peticiones y casos<sup>49</sup>, así como con medidas cautelares.

---

<sup>43</sup> Estrategia integral de justicia transicional que atiende los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición, que pretende facilitar el tránsito a la paz.

<sup>44</sup> Artículo 1 de la Carta de la Organización de Estados americanos.

<sup>45</sup> OEA reúne a los 35 Estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del Hemisferio.

<sup>46</sup> Incluye Colombia OEA/Ser.L/V/II.Doc. 5 corr. 17 marzo 2011.

<sup>47</sup> Respecto de Colombia la CIDH ha elaborado los siguientes informes temáticos o de país: Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Colombia (1981); Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (1993); Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (1999); Informe sobre el Proceso de Desmovilización en Colombia (2004); Pronunciamiento de la CIDH sobre la Aplicación y el Alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia (2006); Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia (2006); Informe sobre la Implementación de la Ley de Justicia y Paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales (2007); Seguimiento de la CIDH al Proceso de Desmovilización de las AUC en Colombia: compendio de documentos publicados (2004-2007); Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones (2008); Informe sobre la Visita al Terreno en Relación con las Medidas Provisionales Ordenadas a favor de los Miembros de las Comunidades Constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las Familias del Curbaradó, Municipio de Carmen del Darién, departamento del Chocó, República de

### a) Consejo Permanente

También en este organismo se ha hecho un seguimiento de la evaluación de la situación en Colombia y en sus relaciones con los Estados vecinos y se produjeron reacciones muy positivas ante el anuncio de las conversaciones de paz.

Pero quizás el mayor protagonismo en esta labor de acompañamiento a lo largo de todos estos años de conflicto en Colombia se produjo con ocasión de la crisis diplomática desatada con Ecuador en 2008 como consecuencia de la denominada Operación Fénix, una incursión de fuerzas militares y policiales colombianas una incursión en territorio ecuatoriano en una misión contra la guerrilla, que incluyó un bombardeo donde murieron 17 guerrilleros miembros FARC y su líder Raúl Reyes<sup>50</sup>.

La ruptura de relaciones diplomáticas y la controversia entre ambos Estados quedó resuelta en el seno de la OEA, cuyo Consejo Permanente aprobó por unanimidad una resolución sobre el conflicto entre Colombia y Ecuador, previamente consensuado con ambos Estados, reforzando con ello el rol de la Organización. En la misma se establece que el Gobierno colombiano violó la soberanía e integridad territorial ecuatorianas sin que por ello se fije condena alguna. Ecuador recibió satisfacción con las excusas presentadas y se acepta u na mismo de la OEA, encabezada por su Secretario General, que sin ser una comisión ni de verificación ni de información, ser trasladara a ambos países para recabar más información.

Por otro lado, también fue este órgano el que recibió, en noviembre de 2012, una presentación sobre la implementación de la Ley de Restitución de Tierras en Colombia,

un proceso destinado a devolver a sus dueños originales los terrenos que les fueron arrebatados o que tuvieron que abandonar por el conflicto armado, y que cuenta con el apoyo y acompañamiento de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP/OEA) de la Organización Hemisférica.

---

Colombia (2009); y Observaciones Preliminares de la CIDH Tras la Visita del Relator sobre los Derechos de Los Afrodescendientes y Contra la Discriminación Racial a la República de Colombia (2009). Asimismo, la CIDH ha emitido los siguientes informes de seguimiento que figuran en el Capítulo V del Informe Anual: Capítulo V al Informe Anual de 1999 Informe de Seguimiento del Cumplimiento con las Recomendaciones de la CIDH en el Tercer Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia y Capítulo V al Informe Anual de 2009 Informe de Seguimiento – Las Mujeres Frente a la Violencia y Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia. En [www.cidh.org](http://www.cidh.org).

<sup>48</sup> CIDH, Capítulo IV del Informe Anual de los siguientes años: 1981, 1982, 1994, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010. La inclusión de Colombia en el Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH se ha basado en uno o varios de los criterios establecidos por la CIDH. Los Informes de 2001 y 2002, por ejemplo, indican que la inclusión se basó en varios de los criterios. Desde el capítulo IV de 2003 al de 2010 el criterio indicado respecto de Colombia ha sido “la persistencia de situaciones coyunturales o estructurales en Estados miembros que por diversas razones enfrentan situaciones que afectan seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales consagrados en la Convención”. En [www.cidh.org](http://www.cidh.org). Conforme consta en los informes anuales de la CIDH, Colombia ha sido el país con el mayor número de peticiones recibidas en los años 2009, 2010 y 2011. En [www.cidh.org](http://www.cidh.org).

<sup>49</sup> Conforme consta en los informes anuales de la CIDH, Colombia ha sido el país con el mayor número de peticiones recibidas en los años 2009, 2010 y 2011. En [www.cidh.org](http://www.cidh.org).

<sup>50</sup> Además de cuatro estudiantes mexicanos y un ciudadano ecuatoriano se encontraban pernoctando en un campamento fronterizo dentro de este país en la madrugada del 1 de marzo de 2008.

## **b) Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP-OEA)**

Como se señaló, desde la OEA se puso en marcha, tras la firma el 23 de enero de 2004 del Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y el Secretario General de la OEA, una Misión de Apoyo al Proceso de Paz, conocida por su acrónimo MAPP/OEA, con el fin de que respaldar los procesos de paz que pudieran tener lugar. Incluía asimismo la verificación y el monitoreo de los acuerdos y el acompañamiento a las comunidades víctimas de la violencia.

Tanto su creación la existencia como su mandato pueden considerarse un reflejo fiel del compromiso, la voluntad y la solidaridad unánime de los países miembros de la OEA, decididos a apoyar a Colombia en sus esfuerzos por la paz. Sin embargo, la MAPP/OEA superó el ámbito exclusivamente de las negociaciones de paz, habiéndose convertido en una herramienta eficaz de cooperación a la que se han sumado otros países observadores y donantes, lo que ha sido posible debido a la amplitud del mandato, configurado bajo los principios de autonomía, neutralidad y flexibilidad

Pensada para los condicionantes socio-históricos del conflicto en el momento de su creación, la MAPP/OEA ha acompañado el proceso de negociación que ha tenido lugar con los grupos de Autodefensas Unidas de Colombia. Así, durante los dos primeros años de presencia en Colombia la MAPP/OEA participó como verificadora en 36 desmovilizaciones colectivas de los grupos de autodefensas, lideradas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz<sup>51</sup>, al tiempo que verificó la desmovilización formal, la entrega de armamento y material de guerra, su almacenamiento y la posterior destrucción de más de 18.000 armas.

El amplio mandato de verificación del proceso de paz comprendía en especial el cese del fuego, cese de hostilidades y desarme, movilización y reinserción pero también la verificación de la entrega de armas, previamente pactadas, la vigilancia de su estricto cumplimiento y definición de programas para su destrucción<sup>52</sup>. Todo ello se combinó con el acompañamiento de la política gubernamental de reintegración social y económica en todos sus aspectos con énfasis en el proceso de reintegración basado en las comunidades<sup>53</sup>. La atención a las víctimas está igualmente contemplada en el mandato así como la reparación colectiva, la reconstrucción del tejido social y el proceso de reconciliación. Asimismo, a solicitud del Gobierno, puede acompañar aquellas necesidades de cooperación relacionada con los esfuerzos para la construcción de la paz.

Así, por ejemplo, a partir del 20 de julio de 2011 se incorporó al mandato de la MAPP/OEA el acompañar y monitorear la restitución de tierras como componente esencial de reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzoso y despojo.

Todo lo anterior ha permitido que desempeñe su labor en diversas áreas susceptibles de contribuir a la construcción de la paz en Colombia. Así, junto a la verificación del proceso de paz se añaden el apoyo a las iniciativas del gobierno, la sociedad civil y otras instancias y muy especialmente el apoyo a iniciativas locales en zonas de conflicto, por medio de medidas y acciones encaminadas a reducir la violencia,

---

<sup>51</sup> Un total de 31,671 desmovilizados, 6 % de ellos mujeres, depusieron las armas. [http://www.mapp-oea.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=43&Itemid=34](http://www.mapp-oea.net/index.php?option=com_content&view=article&id=43&Itemid=34). (consultado marzo 2013).

<sup>52</sup> Con esencial apoyo a las iniciativas locales.

<sup>53</sup> Especial importancia del Proceso Justicia y paz.

cimentar la confianza, obtener la reconciliación y fortalecer la democracia, mediante proyectos específicos de la Misión en dichas comunidades.

Todo ello, por supuesto, bajo el prisma y atención especial al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con especial énfasis en los grupos o poblaciones vulnerables.

Una actuación verdadera exitosa de la OEA en el cumplimiento de su misión que, a pesar de ciertas dudas y desencuentros que surgieron en un momento, continua su labor en Colombia, con un nuevo Jefe de la Misión desde el 16 de septiembre de 2013<sup>54</sup>.

#### IV. EL POSICIONAMIENTO A NIVEL SUBREGIONAL.

Como ya se expresó al inicio de este trabajo el conflicto colombiano ha condicionado la posición de Colombia en la escena internacional y, por tanto, en las organizaciones de las que es miembro.

En el ámbito subregional una de las primeras iniciativas correspondió al Grupo de Río, lo que resulta lógico si se tiene en cuenta su origen<sup>55</sup>. Así, en mayo de 2003, reunidos en Cuzco los Estados miembros con ocasión de la XVII Cumbre, examinaron con preocupación el conflicto interno que afectaba al pueblo colombiano y adoptaron una Declaración en la que decidieron instar al Secretario General de las Naciones Unidas a utilizar sus buenos oficios para impulsar decididamente un proceso de paz en Colombia, “exhortando a los movimientos guerrilleros que operan en dicho país a firmar un acuerdo de cese de hostilidades y entrar a un diálogo abierto y transparente que, a través de un cronograma con plazos, discutido y aprobado por las partes, permita llegar a una solución pacífica y definitiva al conflicto colombiano, que cada vez afecta más a los países vecinos de la región”<sup>56</sup>.

Otra organización protagonista de algunos episodios en relación con el conflicto colombiano ha sido la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Así, por ejemplo, fue muy particular y debatida la posición de Colombia respecto a la creación del Consejo de Defensa Suramericano<sup>57</sup>. Para su constitución, la Delegación colombiana insistió incluir entre sus principios el reconocimiento exclusivo de las Fuerzas Armadas institucionales consagradas por las constituciones de los Estados Miembros y rechazar los grupos violentos, cualquiera sea fuera su origen. Por tanto, el rechazo a la violencia de los grupos armados ilegales se configuró, a iniciativa

---

<sup>54</sup> El abogado argentino Roberto Menéndez.

<sup>55</sup> Mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe, creado en Río de Janeiro (Brasil) el 18 de diciembre de 1986 por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, mediante la Declaración de Río de Janeiro para dar continuidad a los esfuerzos del Grupo de Contadora (México, Colombia, Venezuela y Panamá) y al Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), conocido también como Grupo de Lima o Grupo de los Ocho.

<sup>56</sup> Declaración de Cuzco de 23 de mayo de 2003.

<sup>57</sup> Anunciando que su país solo ingresaría al Consejo de Defensa Suramericano si se establecía en la declaración de principios del Consejo que las decisiones se adoptan por consenso, se reconocen como legítimas sólo las fuerzas institucionales contenidas en las constituciones de los países y se manifiesta un rechazo a los grupos violentos extra constitucionales.

colombiana, en uno de los principios del Consejo de Defensa Suramericano<sup>58</sup>. El texto finalmente acordado en este punto reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales. Asimismo, rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen.

Sin embargo, fue en 2010, con ocasión de la ruptura de relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela<sup>59</sup>, cuando UNASUR jugó, a instancias de este último país, un papel protagonista, relegando a un segundo plano a la OEA<sup>60</sup>. En efecto Hugo Chávez solicitó a Ecuador, que ostentaba en aquel entonces la presidencia pro tempore de UNASUR, que convocase una reunión de emergencia de Ministros de Relaciones Exteriores del organismo, para tratar el asunto. Sin duda la gestión del efímero primer Secretario de UNASUR, Néstor Kirchner, y el éxito obtenido en la mediación entre Colombia y Venezuela representó una suerte de acto fundacional que marcó la el potencial de la joven organización. La mediación emprendida permitió la consecución por parte de los Presidentes enfrentados del “Acuerdo de Santa Marta” y se restablecieron las relaciones diplomáticas.

Fue, sin duda, una inmejorable carta de presentación de UNASUR en la escena internacional.

## V. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA.

El papel de la Unión Europea frente al conflicto colombiano responde claramente a perfil en el plano internacional, con un fuerte peso en el ámbito de las relaciones comerciales, derechos humanos y acción y cooperación al desarrollo.

En todo caso, desde 2001, la UE ha procurado construir un marco que vincule coherentemente su acción exterior en materia de prevención y resolución de conflictos a sus principios fundacionales, desarrollando estrategias de corto y largo plazo con el objetivo de privilegiar la gestión positiva de las causas estructurales que subyacen tras los conflictos armados<sup>61</sup>. En Colombia, uno de las actuaciones más significativas han

---

<sup>58</sup> La delegación de Bolivia afirmó que, sin perjuicio de rechazar la violencia de estos grupos, discrepaba con la propuesta, ya que el terreno de acción del Consejo en este tema es un punto delicado en cuanto al cumplimiento de los principios de no intervención en los asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos. Además, indicó, que los principios 1, 6 y 6 Bis del documento del Grupo de Trabajo englobaban la posición del Consejo en esta materia. Tras la intervención, la delegación de Venezuela apoyó la moción de la delegación de Bolivia.

<sup>59</sup> Chávez decidió romper relaciones con Colombia y dio un plazo de 72 horas para el cierre de su sede diplomática en Caracas, en respuesta a las denuncias que el embajador colombiano, Luis Alfonso Hoyos, hiciera ante el Consejo Permanente de la OEA sobre la presencia de jefes guerrilleros en territorio venezolano. En los dos años anteriores, tras el Acuerdo para el establecimiento de bases militares estadounidense en Colombia, ya se habían restringido mucho las relaciones comerciales entre ambos.

<sup>60</sup> Su Secretario General ofreció sus buenos oficios pero su actuación al convocar al Consejo Permanente sin previa consulta y la membresía de Estados Unidos en la OEA jugaron en este caso en su contra.

<sup>61</sup> Según el artículo 177 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación debe favorecer el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo, la inserción armoniosa y progresiva de estos países en la economía mundial y la lucha contra la pobreza. La política de la Comunidad en este ámbito contribuye al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Las actividades de cooperación al desarrollo realizadas en Colombia se rigen por el Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18

sido los conocidos como laboratorios de paz, uno de los programas más importantes de la cooperación bilateral entre la Unión Europea y Colombia<sup>62</sup>.

Las relaciones de la UE con Colombia se basan en el Acuerdo Marco de Cooperación entre la UE y los países de la Comunidad Andina, firmado en 1993 y en vigor desde 1998 mientras que el diálogo político lo hace, por su parte, en la Declaración de Roma de 1996. Estas mejoraron y se institucionalizaron con la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y la Comunidad Andina en diciembre de 2003. El convenio marco por el que se regula la ejecución de las ayudas y la cooperación al desarrollo entre Colombia y la UE es de diciembre 2000 mientras que 2007 se estableció el memorando de entendimiento por el que se establecieron las áreas prioritarias de cooperación estratégica, así como la dotación financiera disponible para Colombia durante el período 2007-2013. De acuerdo con el Documento de Estrategia País 2007-2013, el objetivo cooperación de la UE es ayudar a Colombia en su búsqueda de la paz, requisito indispensable para cualquier forma de desarrollo sostenible y se enmarca contexto de la Declaración “El consenso europeo sobre desarrollo” adoptada por el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros, los Estados miembros y la Comisión el 20 de diciembre de 2005 y la Comunicación Comisión Europea del mismo año sobre una estrategia renovada destinada a reforzar la Asociación estratégica de la UE con América Latina mismo año. El Documento recoge un análisis de la situación política, económicas social y medioambiental de Colombia, que puede considerarse como la toma de posición de la UE respecto a Colombia.

Aun cuando, tal y como se ha señalado, la cooperación es anterior, las relaciones bilaterales entre ambas partes son más intensas desde que en 1992 se firmara un acuerdo para el establecimiento de una representación diplomática de la Comisión en Colombia<sup>63</sup>.

En todo caso, los objetivos iniciales de la lucha contra las drogas, defensa de Derechos Humanos y protección de la biodiversidad fueron sustituidos por el de apoyar la búsqueda de una paz duradera en el país en coherencia con la Estrategia Europea de Seguridad aprobada en 2003 y actualizada en 2008<sup>64</sup>.

En efecto, en ambas se afirma que los conflictos armados son consecuencia de la falta de desarrollo económico, de las desigualdades y de la pobreza, y a su vez los conflictos impiden el desarrollo y causan mayor pobreza. Por ello, para la UE los conflictos no sólo deben abordarse desde la intervención política, sino también con instrumentos como la cooperación para el desarrollo, que reduzcan la pobreza y las desigualdades, promuevan el buen gobierno, los derechos humanos, el desarrollo y

---

de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo.

<sup>62</sup> Las actividades de cooperación al desarrollo realizadas en Colombia se rigen por el Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. Cf. M. GUINEA LLORENTE, M.:” Europea y Estados Unidos ante el conflicto colombiano. Dos perspectivas diferentes”, en *El conflicto colombiano en las relaciones internacionales: Factores y caracteres*, Cuadernos Escuela Diplomática nº47, Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013, pp. 159-204.

<sup>63</sup> Con el objetivo de reforzar y profundizar las relaciones entre la UE y Colombia, asumiendo más funciones desde entonces.

<sup>64</sup> Apoyo al Estado de Derecho, Defensa de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, Lucha contra las causas de la violencia y ayuda a las víctimas de la violencia, Protección de la biodiversidad y del medio ambiente y Afianzamiento de la concertación y de la cooperación regional

combatan las causas profundas de la desigualdad y el conflicto. Es el conocido binomio de seguridad-desarrollo.

Destacan en este sentido las Conclusiones del Consejo Europeo sobre Colombia-en noviembre de 2009 en las que el Consejo Europeo apoya completamente al gobierno colombiano en el desarrollo de actividades que fomenten la paz y aseguren la protección de los derechos humanos en el país. En lo que concierne a los grupos armados ilegales presentes en el territorio nacional, el Consejo celebra el compromiso de la Organización de Estados Americanos en el seguimiento del proceso de desmovilización y reinserción de los grupos paramilitares. Así mismo condena y pide fin a las violaciones de Derecho Internacional Humanitario por parte de dichos grupos, y confirma la disposición de la Unión Europea a trabajar con el Gobierno en la lucha contra las drogas y el tráfico ilegal de narcóticos.

Finalmente, debe destacarse que entre los años 2002 y 2006, los denominados “Laboratorios de Paz” se convirtieron en los programas más importantes de la cooperación financiera y técnica de la UE en Colombia pues permitieron adoptar un enfoque integral para combatir las causas del conflicto activando las potencialidades en materia de desarrollo, reducción de intensidad del conflicto y reducción del elevado grado de desigualdad. Estos buscaron la participación de las autoridades regionales y locales y la construcción de asociaciones y redes. Así, se erigen como uno de los primeros programas en los que la UE vinculó expresamente su política de cooperación en materia de conflictos a la lucha contra la pobreza, el apoyo al Estado de Derecho, el reforzamiento democrático, el desarrollo económico sostenible, la promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Los “Laboratorios de Paz” son concebidos como un mecanismo que busca apoyar el conjunto de procesos sociales de participación y fortalecimiento institucional que, a nivel local y regional, buscan realizar, en medio del conflicto, transformaciones en el orden económico, social, cultural y político, para construir colectivamente las condiciones de una paz duradera basada en la vida con dignidad para todos los habitantes.

No son un proyecto original de la UE sino que constituyen, en realidad, la continuación de un proceso emprendido en 1995 bajo el liderazgo de varios actores de la sociedad civil vinculados a la zona del Magdalena Medio colombiano. En todo caso, representan un enfoque original para construir la paz en medio de la guerra, dando voz y medios a las personas víctimas de la violencia.

Además de perseguir, cada uno de ellos, objetivos diferentes que van desde la construcción institucional y el fortalecimiento del Estado democrático, a la protección de los derechos humanos, a la atención a las víctimas y a proyectos en zonas afectadas, uno de sus aspectos más relevantes es que implica el trabajo conjunto de dos actores con una visión del conflicto y la paz muchas veces antagónica, el Gobierno y la sociedad civil.

En todo caso, aun cuando los medios económicos destinados a esta iniciativa no sean comparables con el apoyo financiero del Plan Colombia, se puede estimar que la aportación a las experiencias de reconstrucción postconflicto son valoradas, globalmente, de forma muy satisfactoria.

## VI. UNA REFERENCIA NECESARIA A LAS CONVERSACIONES DE PAZ EN CURSO.

Tras la reforma de la Constitución aprobada en junio de 2012, conocida como “marco legal para la paz” el 27 de agosto de 2012 el Presidente Santos sorprendió confirmando públicamente que se habían mantenido conversaciones secretas con las FARC<sup>65</sup> para iniciar un proceso de paz, suscitando una gran aceptación y apoyo internacional si bien la Comunidad internacional brilla por su ausencia, contando con los buenos oficios y la mediación de Estados y no de organismos internacionales.

Con la experiencia de anteriores procesos similares pero sobre todo con el peso del fracaso del intento realizado en 2002<sup>66</sup>, a finales del mes de agosto de 2012 el Gobierno de Colombia y las FARC suscribieron un acuerdo para comenzar las negociaciones de paz y buscar una salida política al conflicto interno que alcanza los 50 años de vigencia.

Los Diálogos de Paz se iniciaron el 8 de octubre en Oslo, en donde en la primera fase se establecieron principalmente detalles logísticos sobre las futuras reuniones y se dieron a conocer los 6 puntos a tratar en la agenda, que habían concretado previamente en Cuba. La segunda fase se inició en La Habana, donde se discuten los puntos de la agenda. El proceso cuenta con el apoyo de dos países garantes, Cuba y Noruega, y dos países acompañantes, Chile y Venezuela. Desde el inicio de este proceso de paz, el grupo guerrillero ELN declaró su interés en formar parte también del proceso de paz, ya sea vinculándose al que está en curso, o iniciando uno propio con el Estado colombiano.

Se puede estimar que la Agenda negociadora es ambiciosa aunque realista y “reducida” si se compara con anteriores experiencias. Los principales intereses de la guerrilla y el Estado quedan recogidos en seis puntos, con sus correspondientes subapartados.

Los principales seis temas son la política de desarrollo agrario integral, la participación política, el fin del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas, las víctimas y la implementación, verificación y refrendo<sup>67</sup>.

El desarrollo agrario integral se considera determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo el país. Implica tratar las siguientes cuestiones: Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas.

---

<sup>65</sup> Se iniciaron en febrero de 2012 en La Habana y se extendieron hasta agosto, con un total estimado de 65 donde se concretaron los seis puntos esenciales a tratar y el calendario de las negociaciones de paz.

<sup>66</sup> Durante los últimos 30 años los diferentes presidentes colombianos, han llevado a cabo negociaciones con los existentes grupos guerrilleros, logrando acuerdos para la completa desmovilización de los grupos M-19 y EPL. De las filas de las FARC también lograron desmovilizarse en los años 80 algunos guerrilleros, acordando la creación del ahora liquidado partido político Unión Patriótica. En los años 90 una parte del ELN también se desmovilizó. Durante el gobierno de Ernesto Samper (1994/1998) se concibió la posibilidad de iniciar un nuevo proceso de paz con las guerrillas vigentes, pero esta iniciativa se vio truncada por el estallido del Proceso 8.000 en el que se le vinculaba con el narcotráfico. Fueron las conversaciones llevadas a cabo por Andrés Pastrana (1998/2002), las que más recuerdan los colombianos y la comunidad internacional, debido a su escandaloso final. Para el desarrollo del proceso de paz, se dispuso de la des-militarización de San Vicente del Caguán para que las FARC se establecieran allí, lo cual fue aprovechado por el grupo guerrillero para fortalecerse militarmente entre otras graves faltas que determinaron la ruptura del proceso.

<sup>67</sup> Según se recogió en [www.mesadeconversaciones.com.co/formulario-participacion](http://www.mesadeconversaciones.com.co/formulario-participacion) (consultado en septiembre 2013).

Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva además de recoger Programas de desarrollo con enfoque territorial Infraestructura y adecuación de tierras. Desarrollo social: Salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral. y Sistema de seguridad alimentaria.

Respecto a la participación política, tres son los aspectos identificados. Los . Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final y el Acceso a medios de comunicación, en primer lugar. Los mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas, en segundo y finalmente, las mmedidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

La cuestión del fin del conflicto se contempla como un proceso integral y simultaneo que implica el cese al fuego y de hostilidades, bilateral y definitivo; la dejación de las armas, reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, en lo económico, lo social y lo político, de acuerdo con sus intereses. El Gobierno Nacional coordinará además la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC-EP y , de forma paralela, intensificará el combate para acabar con las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo la lucha contra la corrupción y la impunidad, en particular, contra cualquier organización responsable de homicidios, masacres o que atente contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos. Igualmente revisará y hará las reformas y los ajustes institucionales necesarios para hacer frente a los retos de la construcción de la paz; se deberán establecer garantías de seguridad.

Respecto a la solución al problema de las drogas ilícitas, se plantean programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos; programas de prevención del consumo y salud pública y una solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

Las conversaciones en este punto han contado con el apoyo de Organización de las Naciones Unidas y la Universidad Nacional, con la presentación de las memorias de los dos foros que sobre cultivos ilícitos y narcotráfico se realizaron en septiembre y octubre pasado de 2013, que, a juicio de las partes negociadoras, enriquecerían las discusiones iniciadas sobre este punto.

La delicada cuestión de las víctimas y el resarcimiento de las mismas es el objetivo central del Acuerdo entre el Gobierno y las FARC y en ese sentido se abordarán tanto los derechos humanos de las víctimas como la verdad.

Finalmente, por lo que respecta a la implementación, verificación y refrendo está previsto que la primera se inicie tras la firma del Acuerdo final e implicara el establecimiento de mecanismos de implementación y verificación, con un sistema de implementación, que de especial importancia a las regiones, comisiones de seguimiento y verificación y mecanismos de resolución de diferencias con capacidad y poder de

ejecución, conformados por representantes de las partes y de la sociedad según el caso. Está previsto igualmente el acompañamiento internacional, todavía sin especificar, así como un cronograma, presupuesto, herramientas de difusión y comunicación y mecanismos de refrendación de los acuerdos

## VII. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

Los organismos internacionales no han ignorado el conflicto colombiano en ningún momento pero tampoco han asumido un directo papel protagonista en la búsqueda de una solución que se ha entendido corresponde a las partes implicadas. Pero sí han prestado ayudas puntuales y contribuido a fijar los parámetros esenciales por los que debía discurrir esa búsqueda y consolidación de la paz, garantizando el Estado de Derecho dentro de todo el territorio a través de la preservación de la seguridad y el orden público, la observancia de los derechos humanos, la aplicación de una justicia eficiente y oportuna, como también a través de la implementación de mecanismos de justicia transicional que allanen el camino hacia la reconciliación.

El inicio de las actuales conversaciones de paz marca una nueva etapa en este prolongado conflicto, abriendo una puerta a la esperanza, aunque esta haya sido mayor en el plano internacional que en el interno.

Sin duda, a pesar de la perentoriedad del calendario anunciado por el President Santos, el proceso hacia la solución final será necesariamente largo, y no exento de altibajos y rupturas, como lo prueba la experiencia con otros conflictos complejos en el mundo.

Sin embargo, ya se han recogido los primeros frutos. Colombia ha mejorado sustancialmente su imagen internacional y además ha logrado salir de la “lista negra” de países establecida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

BORDA, B., CASTILLO, C.: *Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Policy Paper, octubre 2011, Friedrich Ebert Stiftung.

CANO LINARES, A.:

- *La actividad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en caso de amenaza a la paz*, Ed. Tirant lo Blanch, 2011.
- *Orígenes y fundamentos prácticos del mantenimiento de la paz en Naciones Unidas. Las posiciones durante el periodo de la Guerra Fría*. Ed. Dykinson, S.L, Madrid, 2011.

COMISIÓN EUROPEA, *Socios para el desarrollo. Guía sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea – América Latina*, Actualización 2010.  
[http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/178a\\_latinam\\_dev\\_coop\\_guide\\_2010\\_es](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/178a_latinam_dev_coop_guide_2010_es)

DÍAZ BARRADO, C. R. FERNÁNDEZ LIESA, J. L. RODRÍGUEZ-VILLASANTE (Coordinadores): *Doce Miradas Del Conflicto Colombiano*; Colección Electrónica; Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, nº 2, Año 2013, Madrid.

[http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op\\_20130808\\_01.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op_20130808_01.pdf)(consulta octubre 2013);

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J.: “Análisis del Informe del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas de 2009 sobre Colombia”, *Reflexión política*, , Año 12, Nº. 23, 2010;

FERNANDEZ LIESA, C.: *Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos* 1ª ed. Colección: Estudios Civitas, Civitas, 2013;

GONZÁLEZ ARANA, R.:

- *Colombia: Conflicto y postconflicto en el ámbito internacional*, Ponencia presentada al I Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, octubre 2008.
- “Nuevas perspectivas del conflicto armado colombiano”, *Cuadernos Escuela Diplomática n°47*, Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013, p.59.

GUERRERO SIERRA, H.:

- *Colombia: una democracia (des) dibujada por la guerra: aproximación a los orígenes, condicionantes y naturaleza del conflicto armado*, Editorial Académica, 2011.
- “El acompañamiento de la Organización de las Naciones Unidas en la gestión del conflicto armado en Colombia (1996-2010)”, *Revista Electrónica Iberoamericana* Vol. 6, nº 2. 2012. <http://www.urjc.es/ceib/>La Unión

GUINEA LLORENTE, M.:” Europea y Estados Unidos ante el conflicto colombiano. Dos perspectivas diferentes”, en *El conflicto colombiano en las relaciones internacionales: Factores y caracteres*, *Cuadernos Escuela Diplomática n°47*, Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013, pp. 159-204

JIMÉNEZ GARCÍA, F.: “Conflictos internos (internacionalizados) y legítima defensa conforme al Derecho internacional”, en *El conflicto colombiano en las relaciones internacionales: Factores y caracteres*”, *Cuadernos Escuela Diplomática n°47*, Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013, pp. 89-110

MURILLO, G.: “El presidente Santos y la negociación de la paz en Colombia”, ARI 70/2012, 26/10/2012, Fundación Elcano.

PECO YESTE, M.; PERAL FERNÁNDEZ, L.: *El conflicto de Colombia*, Conflictos internacionales contemporáneos, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria/Universidad Carlos III de Madrid, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.

RAMÍREZ OCAMPO, A.: “El papel de la Comunidad Internacional”, *Conciliation Resources for Peace*, 2004. Disponible <http://www.c-r.org/es/accord-article/el-papel-de-la-comunidad-internacional-en-colombia#sthash.yapOpLXw.dpuf> (consultado octubre 2013).

RAMÍREZ, S.: *Intervención en conflictos internos : el caso colombiano, 1994-2003*; Colección Sede, 17 Editorial Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), 2004

TICKNER, A. B.: *Colombia frente a la globalización y la inserción internacional: ¿una segunda oportunidad sobre la tierra?*, Centro de estudios internacionales, Colombia internacional 43, pp. 238-240.

TIRADO MEJÍA, Á.: *Colombia en las Naciones Unidas: 50 años de historia y de participación*, Biblioteca virtual. <http://www.banrepcultural.org/node/32959>

VALCÁRCEL TORRES, J. M.: “Responsabilidad internacional del Estado colombiano por violaciones al Derecho Internacional Humanitario”, *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores de la Facultad de Derecho*, Vol. 9, Nº. 18, 2006, págs. 237-258.

VV.AA. “El conflicto colombiano en las relaciones internacionales: Factores y caracteres”, Cuadernos Escuela Diplomática nº47, Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2013.

WELNA, Ch., LÓPEZ, G. A.: “Para salir del atolladero: un nuevo liderazgo europeo en un proceso de paz colombiano”, en *Europa y Colombia: Diplomacia y Sociedad Civil*, 2004