

Con amigos así...

La difícil intermediación extranjera

Por Camilo Borrero García, Abogado, profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia, investigador del Cinep.

borrerocamilo@yahoo.com.ar

El presidente Uribe ha sabido sacarle provecho político a la labor de facilitación que desde hace algunos años cumplen los gobiernos de Suiza, España y Francia en materia de acuerdo humanitario. El capítulo más reciente de esta capitalización lo constituyó el mutuo empujonazo que se dieron con el apenas posesionado presidente francés Nicolás Sarkozy, que incluyó la liberación forzada del guerrillero Granda y un ambiguo comunicado expedido por el G8 en Alemania.

De la misma manera, por subsumirlo a un asunto de imagen política, cada vez que al presidente Uribe no le conviene la labor de acercamiento, simplemente la remite al último sótano del Palacio presidencial. Así sucedió con la propuesta de apelar a una Comisión Internacional de Encuesta¹ que pudiera investigar lo acontecido con el asesinato de los once diputados del Valle, que le resultó incómoda al Primer Mandatario por implicar la aplicación del derecho internacional humanitario, con la consecuente implicación de que efectivamente en Colombia se vive un conflicto armado interno. Curiosamente, el mismo punto de partida para poder hablar de Acuerdo Humanitario.

Frente a este *manoseo*, la pregunta que surge constantemente es: ¿por qué los países amigos insisten en esa labor, a pesar de lo ingrato de ella? Más aún: ¿qué explica que estos tres países de disímil política exterior hayan coincidido precisamente en este campo?

La internacionalización de los conflictos

En el mundo contemporáneo son cada vez más frecuentes estas alianzas entre países para la construcción de lo que ha dado en denominarse *hojas de ruta* para salir de conflictos nacionales o internacionales. Casi podría afirmarse que lo curioso es lo contrario: encontrar un Estado medianamente desarrollado que no se ofrezca como facilitador en algún lugar del planeta.

Y, aunque se respetan de alguna forma las tradiciones de bloques geográficos y alianzas del pasado, también es cierto que la multitud de procesos hace que los socios vayan variando de caso en caso sin que sea tan fácil establecer las razones profundas de la acción mancomunada en un momento particular².

¹ Prevista en el artículo 90 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949. Se trata de un organismo permanente cuya misión es investigar denuncias de graves infracciones al DIH. El problema consiste en que las partes deben reconocer de pleno derecho su competencia, o aceptarla para el caso preciso.

² Así, por ejemplo, la hoja de ruta más publicitada en la actualidad es la diseñada para el conflicto palestino-israelí, propiciada por EEUU, Unión Europea, Rusia y Naciones Unidas.

En Colombia, el grupo de apoyo internacional más abultado lo constituye el llamado G 24, compuesto básicamente por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, los países de la Unión Europea y la Comisión Europea, Japón, México, Noruega, Suiza, los Estados Unidos de América, la ONU y sus instituciones, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el FMI y el Banco Mundial. Aun cuando en los tiempos del presidente Pastrana este grupo se organizó bajo la forma de una Mesa de Donantes, a partir de las Declaraciones de Londres y Cartagena su énfasis ha estado en el acompañamiento a la implementación de una política y una agenda de cooperación internacional al desarrollo que apunte a cumplir las recomendaciones de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, superar la crisis humanitaria y propiciar la resolución pacífica del conflicto armado.

Pero aun cuando esas intenciones siguen siendo compartidas plenamente a la fecha, ello no se ha traducido necesariamente en un similar dinamismo del G 24. Así, por ejemplo, el desarrollo de programas de reinserción y reincorporación de excombatientes de los grupos paramilitares hoy en proceso de negociación, así como la financiación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, han sido posibles en buena medida gracias a la iniciativa de países como Holanda, EEUU (USAID), España (AECI) o la Unión Europea (Comisión Europea), mientras otros países del G 24 observan con cautela esta área de apoyo financiero.

Respetando la necesaria confidencialidad y reserva de una misión de tal talante, sería de esperar que el grupo de facilitadores del Acuerdo Humanitario tuviese, por lo tanto, una gran cercanía con las actividades y estrategias del G 24, máxime si los tres países involucrados hacen parte de él. Sin embargo, ello no ha sido así hasta ahora. Por el contrario, en el caso de Francia incluso se advierte extraoficialmente que el hacer parte del grupo de facilitadores del Acuerdo Humanitario los ha llevado a marginarse un poco de las otras actividades de dicho grupo, lo que se refleja en una cierta distancia frente a las agendas tripartitas (Gobierno, comunidad internacional y sociedad civil).

Los contextos específicos

A pesar de esta distancia de Francia con respecto a los temas de concertación de una política de cooperación internacional, su interés en el intercambio humanitario parece más que evidente: el caso de Ingrid Betancourt.

En el contexto francés, el secuestro de la ex candidata presidencial no puede asumirse meramente al de una ciudadana francesa del común, lo que de por sí generaría una amplia presión de medios de comunicación y ciudadanía para lograr su liberación.

... en los casos de las detenciones de los guerrilleros Simón Trinidad y Rodrigo Granda en territorio extranjero se adujo (...) que cumplían labores de acercamiento para propiciar la liberación de Betancourt

Ingrid mantenía un estrecho contacto con altos funcionarios del gobierno Chirac y de la alcaldía parisina de Bertrand Delanoë, fue alumna del anterior Canciller Dominique de Villepin y su primer esposo Fabrice Delloye, con quien tuvo dos hijos, ha sido una figura destacada de la diplomacia de dicho país.

Adicionalmente, el hecho de tener a buena parte de su familia viviendo en Francia y manteniéndose activos por su liberación, ha sido factor determinante en el dinamismo de la Federación Internacional de Comités de Ingrid Betancourt (FICIB),

fruto de la cual Ingrid es hoy en día ciudadana de honor de más de 1.800 ciudades, en su mayoría europeas y entre las que se cuentan París y Roma, y el acto anual de conmemoración de su secuestro en París es multitudinario, público y de muy alto perfil político.

Estas circunstancias han llevado a Francia no sólo a participar activamente del grupo de facilitación³, sino que han motivado a varios de sus funcionarios a arriesgar su pellejo buscando contactos más productivos con las FARC. Basta recordar el confuso episodio vivido en las fronteras con Ecuador en junio de 2003, que involucró inicialmente a una comisión de altos funcionarios que irían tras pruebas de supervivencia de la excandidata, y posteriormente el aterrizaje de un aparatoso avión Hércules en plena selva amazónica, supuestamente para trasladar a una Ingrid gravemente enferma, lo que posteriormente se reveló más como una trama de contrainteligencia. En similar sentido, en los casos de las detenciones de los guerrilleros Simón Trinidad y Rodrigo Granda en territorio extranjero se adujo, entre las razones para su estancia en el mismo, que cumplían labores de acercamiento para propiciar la liberación de Betancourt.

No en balde, una de las hijas de Betancourt, Melanie, había propuesto a los candidatos a la presidencia de Francia un Manifiesto para la Liberación de Ingrid Betancourt, contemplado en 7 puntos⁴, al tiempo que hacía críticas al gobierno saliente por no haber realizado los esfuerzos necesarios para la liberación de su madre.

Como el tema es en extremo sensible para la opinión pública francesa, las reacciones no se hicieron esperar: El candidato Sarkozy se reunió con Melanie y le garantizó que la liberación de su madre sería prioridad en su mandato, mencionó explícitamente en su posterior discurso de posesión que no abandonaría a Ingrid Betancourt, encargó a su nuevo Canciller, Bernard Kouchner, de iniciar contactos, y el resto de lo que puede ser público fue ampliamente divulgado por el presidente Uribe con ocasión de la liberación de algo más de cien guerrilleros por razones de Estado⁵.

Suiza es uno de los pocos países europeos que se ha negado a declarar a las FARC como un grupo terrorista...

A Suiza y España no las motiva un escenario tan sensible. Sin embargo, su participación en el grupo de facilitación no deja de ser compleja. Suiza es uno de los pocos países europeos que se ha negado a declarar a las FARC como un grupo terrorista, basándose en una larga tradición que lleva a dicho país a hacerlo únicamente cuando dicha calificación proviene de las Naciones Unidas. En segundo lugar, se ha pronunciado en reiteradas oportunidades y de manera enfática en contra de cualquier rescate por la vía militar, y ha solicitado privilegiar las vías del Derecho Internacional Humanitario. Además, dada la legislación nacional imperante, no puede impedir a sus propios ciudadanos a que se motiven a apoyar a un grupo subversivo como éste, mientras no haya objeto ilícito en dicho apoyo. Finalmente, el propio vicepresidente colombiano Francisco Santos ha manifestado

³ En una entrevista radial con la W la hermana de Ingrid, Astrid, mencionó que el gobierno francés mantiene contactos permanentes con la guerrilla de las FARC, y que hasta el momento se han producido más de 15 de ellos.

⁴ Entre los puntos solicitados se encuentran el rechazo de operaciones militares de rescate, la exigencia de pruebas de supervivencia, privilegiar el acuerdo humanitario para todos los secuestrados, involucrar a más instancias internacionales en la labor de facilitación, hacer una rueda de prensa mensual para mostrar avances y propiciar la creación de un Observatorio Internacional de toma de rehenes bajo la dirección de la ONU, para trabajar por la liberación de los secuestrados en el mundo, el 80% de los cuales se encuentra en Colombia.

⁵ Cfr al respecto el artículo de Teófilo Vásquez, en esta misma edición.

en varias oportunidades que se sabe de la presencia continua de miembros de ese grupo guerrillero en Suiza, realizando gestiones de diplomacia internacional. En este contexto, es entendible que las relaciones entre los gobiernos colombiano y suizo no hayan sido fáciles. Por el contrario, en diversas ocasiones el nuestro ha tratado de forzar actuaciones o pronunciamientos en contra del grupo subversivo que no son de recibo en una democracia tan abierta y flexible como la suiza⁶. Pero, curiosamente, esta es su ventaja en el marco del grupo facilitador. No sólo gozan de la confianza de las FARC, que les reconocen su posición de neutralidad activa, sino que no tienen las restricciones que enfrentarían otros Estados para tratar con grupos que han sido condenados como terroristas por organismos multilaterales, como el caso de la Unión Europea.

Y España, a su vez, parece presa de sus propias contradicciones. El actual presidente Zapatero inauguró su mandato con una papa caliente: la de la venta de aviones militares. Recular definitivamente le hubiera significado tocar la sensibilidad de los industriales de su país, comprometidos en la operación. Avanzar de frente le generaba problemas con su propio partido, que no esperaba propiamente ser catalogado de armamentista en el Sur.

Al final, Zapatero le apostó a los dos: un poco de comercio y un tanto de compromiso con las causas de la negociación política. Salvo que es muy diferente hablar de estos temas cuando con la ETA se tenía una tregua, a cuando hoy todo el país le pide al Presidente mano dura con el terrorismo. Lo que lo condiciona más a coincidir con el Uribe duro, poco propicio a una facilitación con grupos calificados de terroristas en sus propios países.

Despolitizar los aprovechamientos

Más allá de los contextos particulares, es importante mantener la labor de facilitación de la comunidad internacional. Sin embargo, para que ésta realmente rinda frutos y no siga atrapada por las agendas políticas de Gobierno y FARC, es necesario considerar ajustes profundos en su funcionamiento.

El primero de ellos es separar lo confidencial de lo clandestino. Es evidente que una misión de estas características debe funcionar bajo los principios de la confidencialidad. Pero, tal como viene aconteciendo en nuestro medio, el acercamiento parece más bien clandestino. No hay agendas, ni idea de proceso, ni continuidad en los mismos. Es decir, se trata de una especie de buenos oficios que se activan o no de acuerdo con las coyunturas.

Para dar un paso en la cualificación del proceso, es necesario que el mismo sea rodeado y acogido más institucionalmente por la comunidad internacional. Lo que supone que involucre las agendas y compromisos tanto del G 24 como de los espacios de discusión tripartitos. Ello es indispensable para que los resultados de la facilitación no queden sujetos a la mera buena voluntad de las partes, sino que se constituyan grupos de presión que los condicionen.

Derivado de lo anterior, es necesario clarificar el marco de la misión de facilitación. Si bien los tres países han mostrado iniciativa y audacia, como cuando se sugirió en diciembre del 2005 el despeje de una franja de terreno en el Departamento del Valle, tarde o temprano éstas se agotan si no es claro el ámbito dentro del cual se busca innovar. Y este no puede ser otro que las herramientas del Derecho Internacional Humanitario. Lo que supone que la facilitación busca enfrentar problemas derivados del conflicto armado interno, así el Gobierno haga una pataleta cada vez que le mencionan el tema.

La gesta del profesor Moncayo en pro del Acuerdo Humanitario, la preocupación frente al secuestro y el gesto de acercamiento que, bajo los auspicios de la Iglesia

⁶ Como aconteció cuando una ONG anunció públicamente una donación hacia las FARC, o cuando salieron a la venta en dicho país camisetas promocionales de su "lucha revolucionaria".

Católica, tuvieron para con su misión 20 delegaciones diplomáticas, puede significar un compromiso más activo de la comunidad internacional en dicha vía.