

POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

Escenarios y desafíos en el posconflicto

e
editorial
Pontificia Universidad
JAVERIANA



Editores

Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring

Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá
Facultad de Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales



Pontificia Universidad
JAVERIANA



Konrad
Adenauer
Stiftung

***Política exterior colombiana:
escenarios y desafíos en el posconflicto***

Eduardo Pastrana Buelvas

Hubert Gehring

–Editores–

Valdivieso, Andrés Mauricio, autor
Política exterior colombiana : escenarios y desafíos en el posconflicto / Andrés Mauricio Valdivieso
[y otros 25] ; editores Eduardo Pastrana Buelvas, Hubert Gehring. -- Primera edición. -- Bogotá : Editorial
Pontificia Universidad Javeriana : Fundación Konrad Adenauer, 2016.

688 páginas : ilustraciones, diagramas y gráficas ; 24 cm
Incluye referencias bibliográficas.
ISBN : 978-958-716-903-4

1. COLOMBIA - POLÍTICA EXTERIOR. 2. COLOMBIA - RELACIONES EXTERIORES. 3. COLOMBIA
- POLÍTICA Y GOBIERNO. 4. CONFLICTO ARMADO - COLOMBIA. 5. PROCESOS DE PAZ - COLOMBIA. 6. CIENCIA
POLÍTICA - COLOMBIA. 7. COLOMBIA - POLÍTICA ECONÓMICA. 8. COLOMBIA - RELACIONES ECONÓMICAS
EXTERIORES. 1. Pastrana Buelvas, Eduardo, editor. 2. Gehring, Hubert, editor. I. Pontificia Universidad Javeriana.
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

CDD 327.861 edición 21
Catalogación en la publicación - Pontificia Universidad Javeriana. Biblioteca Alfonso Borrero Cabal, S.J.

inp.

Febrero 26 / 2016



**© 2015, Pontificia Universidad Javeriana
de Bogotá**

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones
Internacionales

**© 2015, Fundación Konrad Adenauer, KAS,
Colombia**

Calle 90 Nro. 19C-74, piso 2
(+57 1) 743 09 47
Bogotá, Colombia
margarita.cuervo@kas.de
www.kas.de/kolumbien

Representante para Colombia
Dr. Hubert Gehring

Coordinación del proyecto
Andrea Valdelamar
Margarita Cuervo

© 2015 Autores:
Andrés Mauricio Valdivieso
Camilo Defelipe Villa
Carolina Cepeda
Carolina Pedroso
Claudia Dangond
Diana Fernández
Diego Vera
Eduardo Pastrana Buelvas
Eduardo Velosa
Edwin Murillo S.J.
Everardo Víctor Jiménez S.J.
Germán Prieto
Henry Cancelado
Hubert Gehring
Luis Felipe Vega
Louise Lowe
Marco Antonio Macana
Margarita Cuervo
Marília Souza
Mario Arroyave Quintero
Martha Lucía Márquez

Miguel Gomis
Paula González
Peter Birle
Rafael Castro
Ricardo Betancourt
Roberto García

Asistente académico
Rafael Castro

Asistente editorial
Maritza León Aristizábal

Coordinación editorial
Eduardo Pastrana Buelvas
Pontificia Universidad Javeriana

Revisión de textos y corrección de estilo
Marcela Manrique Cornejo

Producción gráfica
Opciones Gráficas Editores Ltda.
Tels.: 224 1823 - 430 1962 Bogotá D.C.
www.opcionesgraficas.com

ISBN: 978-958-716-903-4
Primera edición: Bogotá D.C.
Febrero de 2016

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Los textos que aquí se publican son de exclusiva
responsabilidad de sus autores y no expresan
necesariamente el pensamiento ni la posición de la
Fundación Konrad Adenauer.

Todos los derechos reservados. Prohibida la repro-
ducción y la comunicación pública total o parcial y
la distribución, sin la autorización previa y expresa
de los titulares.

Contenido

Presentación	11

Prólogo	13

I. MARCO INTERPRETATIVO

Política exterior colombiana, conflicto y posconflicto: algunas herramientas teórico-conceptuales para su análisis <i>Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera Piñeros</i>	23

2. CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y el posconflicto <i>Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera Piñeros</i>	61

Cuatro interpretaciones sobre el posconflicto y un posible “post” en Colombia <i>Edwin Murillo Amarís, S.J.</i>	91

Los acuerdos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala: lecciones y aprendizajes útiles para un momento de posacuerdo <i>Everardo Víctor Jiménez, S.J.</i>	127

La política exterior y el nuevo rol de las FF.AA. en el contexto de la nueva estrategia y doctrina de defensa con miras al posconflicto <i>Henry Cancelado</i>	155

3. RETOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES DEL POSCONFLICTO

Política exterior económica en un escenario de posacuerdo:
necesidades de transformación productiva y de mayor
equidad social en Colombia

Germán Prieto y Camilo Defelipe 179

Posconflicto e impacto del modelo minero-extractivo sobre
el medio ambiente

Louise Lowe 223

4. EL NARCOTRÁFICO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL POSCONFLICTO

Drogas y política exterior colombiana: del paradigma
prohibicionista a la búsqueda de políticas alternativas

Claudia Dangond Gibsone 251

5. LA COLOMBIA DEL POSCONFLICTO DE CARA A LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Las organizaciones de la arquitectura global y el
posconflicto colombiano: el caso de la cooperación
de la ONU, el Banco Mundial y la OCDE

Rafael Castro Alegría y Paula González 293

Los organismos hemisféricos y regionales en
el posconflicto colombiano

Ricardo Betancourt Vélez 317

6. POLÍTICA EXTERIOR Y JUSTICIA TRANSICIONAL

Política exterior, justicia transicional, derechos humanos
y el papel de la CPI y la Corte IDH frente al posconflicto

Andrés Mauricio Valdivieso y Diana Fernández 347

Derecho internacional humanitario, política exterior y posconflicto
en Colombia

*Mario Andrés Arroyave Quintero y Marco Antonio Macana.....*381

7. LAS RELACIONES DE COLOMBIA EN EL POSCONFLICTO CON ACTORES REGIONALES Y GLOBALES CLAVE

Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en
un contexto de transformaciones hemisféricas y hacia
un escenario de posconflicto

*Carolina Cepeda Másmela.....*409

Nuevas ideas para viejas estrategias: cooperación
y gobernanza desde la Unión Europea en el posacuerdo
de Colombia

*Miguel Gomis.....*443

El rol de la cooperación alemana en la construcción
de la paz en Colombia

Peter Birle 481

Relación Brasil-Colombia en un escenario de posconflicto:
posibilidades y agendas

*Carolina Pedroso y Marília Souza.....*509

Colombia, Venezuela y Ecuador: cooperación y
coexistencia de cara al posacuerdo

*Martha Lucía Márquez Restrepo.....*539

La proyección de Colombia hacia el Asia-Pacífico en
un contexto de posacuerdo

*Camilo Defelipe Villa.....*567

El rol internacional de Colombia con respecto a Japón
y Corea del Sur en un escenario de posconflicto

*Eduardo Velosa.....*595

8. POSCONFLICTO COLOMBIANO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Gobernanza, gobernabilidad y posconflicto: la importancia de la cooperación técnica internacional

Luis Felipe Vega Díaz y Roberto García Alonso 625

El camino de Colombia hacia la OCDE: ¿un catalizador de medidas domésticas favorables para el posconflicto?

Hubert Gehring y Margarita Cuervo 651

Presentación

En su interés por promover el diálogo analítico y el intercambio de ideas alrededor de temas coyunturales, al igual que aportar recomendaciones a tomadores de decisión para la construcción de políticas públicas con impacto significativo en el país, la Fundación Konrad Adenauer, KAS, ha implementado desde su llegada a Colombia diversos proyectos.

De manera especial, desde el año 2012 hemos concentrado esfuerzos en consolidar una línea de investigación en materia de política exterior que favorezca el análisis de las relaciones del país con actores relevantes en los ámbitos regional y global. Con el apoyo y la contribución de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, y en particular del Director de su Departamento de Relaciones Internacionales, doctor Eduardo Pastrana Buelvas, hemos propiciado espacios de discusión abiertos y plurales en los que un grupo de académicos y reconocidos expertos colombianos y alemanes participan, generando grandes aportes alrededor de esta temática.

Con la llegada a la Presidencia de la República de Juan Manuel Santos, la política exterior colombiana ha estado sujeta a grandes cambios: de una agenda altamente securitizada se ha pasado a una de cooperación en temas relevantes para la agenda del desarrollo a nivel internacional; y de ser un país receptor de ayuda, a buscar potenciales espacios en los que puede aportar a otros países, bien sea en modelos de cooperación triangular o cooperación Sur-Sur. Pero no solo eso: con el anuncio de la eventual firma de un acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC, el Gobierno ha buscado apoyo y reconocimiento de la comunidad internacional para alcanzar la paz.

Por lo anterior, algunos aspectos de la política interna han permeado los lineamientos de la proyección internacional del país y ello genera

grandes retos. Dentro de los desafíos enfrentados a nivel doméstico se encuentra la superación de problemáticas estructurales que requieren de la priorización de líneas de política en temas claves para el posconflicto, como el desarrollo sostenible, el desarrollo rural, la inclusión social, la superación de la pobreza, la igualdad de oportunidades para el acceso a educación, empleo y otros “beneficios” propios de un crecimiento económico. A nivel externo, el interés por proyectar a Colombia como un interlocutor activo en espacios multilaterales, por ejemplo a través del ingreso a la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), conduce a grandes esfuerzos para garantizar la construcción de la paz en la transición del conflicto hacia el posconflicto.

En consecuencia, la publicación que aquí presentamos analiza los posibles escenarios y desafíos que en materia de política exterior se deberán enfrentar una vez comience la transición hacia el posconflicto. Así, a lo largo de ocho capítulos, los autores se dieron a la labor de indagar y reflexionar acerca de los siguientes ejes temáticos: construcción de paz y política exterior, retos económicos del posconflicto, rol del narcotráfico en la implementación de una política exterior para el posconflicto, proyección de Colombia frente a organismos internacionales, justicia transicional en el camino hacia la consolidación de la paz, relación con actores claves a nivel regional y global y papel de la cooperación internacional en el posconflicto.

Con esta publicación esperamos que los lectores, académicos y tomadores de decisión, encuentren un instrumento útil con aportes significativos al debate sobre los retos que enfrentará la política exterior colombiana de cara a un proceso de posconflicto.

Agradecemos a todo el equipo de la Pontificia Universidad Javeriana y a los autores de la publicación por sus aportes para la realización de este proyecto. Asimismo, al doctor Pastrana Buelvas nuestro más sincero reconocimiento por su liderazgo, compromiso y acompañamiento, en la implementación de las iniciativas realizadas en éste y durante los últimos años.

Dr. Hubert Gehring

Representante

Fundación Konrad Adenauer, KAS, en Colombia

Prólogo

Desde la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia en 2010, la política exterior colombiana ha experimentado diversas transformaciones. Cuestiones como la diversificación temática y geográfica de la agenda externa son parte importante de esos cambios. No obstante, la idea que más se ha impulsado durante el segundo mandato de este presidente es la búsqueda de respaldo internacional para la consecución de la paz. La política exterior ha intentado preparar un clima propicio para iniciar los diálogos, dotarlos de legitimidad externa, y garantizar el apoyo de organismos multilaterales y regionales y de países claves para construir un escenario de posconflicto.

Acciones como el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno en Colombia, la recomposición de las relaciones con Ecuador y Venezuela y el apoyo decidido al regreso de Cuba a la Cumbre de las Américas, estuvieron encaminadas a la preparación de unas condiciones internacionales favorables a las negociaciones de paz. Precisamente fueron los presidentes Rafael Correa y Hugo Chávez, a los que luego se sumaron los líderes Raúl y Fidel Castro, quienes convencieron a las FARC para que se sentaran a la mesa de negociaciones.

La participación de Venezuela y Chile como países acompañantes y de Noruega y Cuba como países garantes, al igual que el acompañamiento solicitado a la Organización de Naciones Unidas (ONU) y a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en el punto relacionado con la verificación del cese al fuego y la implementación de los acuerdos, han sido parte de las estrategias encaminadas a garantizar un acompañamiento y una legitimidad internacional al proceso de paz. Asimismo, lo fue la persistente y finalmente fructífera invitación a EE.UU. para que enviara un delegado a la mesa de negociaciones. También ha sido parte la amplia

agenda diplomática de viajes a Europa, Asia y América Latina, en los que se continúa promoviendo y difundiendo el proceso de paz, lo que también se viene realizando en los diversos discursos pronunciados en las organizaciones internacionales en las que participa Colombia, por ejemplo, en la ONU y en las que es invitada (v.gr. en el Foro de Cooperación Asia Pacífico, APEC).

Como parte de la preparación para un escenario de posconflicto, se ha solicitado el apoyo económico de diversos actores internacionales, entre los que se destaca la Unión Europea, que ha anunciado la creación de un fondo fiduciario para apoyar a Colombia si se alcanza un acuerdo de paz. También las organizaciones internacionales han ofrecido su apoyo para la construcción de un escenario de posconflicto. Por ejemplo, el Banco Mundial creó un fondo multidonantes para coordinar las actividades y los recursos de cooperación internacional que lleguen para apoyar en los retos propios de la construcción de paz a los que se enfrenta el país.

Además de esa estrategia de preparación y construcción de legitimidad de los diálogos, y de la búsqueda de apoyos para el posconflicto, Santos leyó un contexto internacional favorable a un eventual proceso de paz. Ese contexto incluía: el ascenso de gobiernos de izquierda a la región y una mayor proyección de autonomía internacional de muchos de ellos; una postura menos radical por parte de EE.UU. con respecto a la guerra contra el terrorismo y un repliegue relativo de su influencia en Latinoamérica; los posicionamientos críticos de los gobiernos latinoamericanos frente a los resultados del enfoque de lucha contra las drogas; y una relación creciente entre Cuba y los gobiernos latinoamericanos.

Adicional a la proyección internacional de Colombia como un país en búsqueda de la paz y de las relaciones cordiales que ha construido con los vecinos y demás países de la región suramericana, Santos también ha buscado proyectar una política exterior con importantes relaciones con los países desarrollados del “Norte”, a través de acciones como la búsqueda de participación en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como la firma de acuerdos con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Su participación en escenarios regionales suramericanos a la vez que mantiene buenas relaciones con los países del norte, también le ha llevado a buscar un rol de país “puente” o país “bisagra” entre diversos referentes geográficos, bloques ideológicos e intereses. A su vez, ha desplegado, de la mano de sus socios de la

Alianza del Pacífico, una importante proyección para incrementar la interconexión económica con el Asia-Pacífico e integrarse a los megabloques comerciales que están en proceso de negociación o ratificación, como el Acuerdo Trans-Pacífico (TPP).

No obstante, esas relaciones con los países desarrollados y con las instituciones que integran le plantean retos tanto externos como internos a Colombia. Entre esos retos internos se destacan los desafíos que implican las transformaciones y adecuaciones solicitadas para alcanzar los estándares de los miembros de la OCDE y los que implicarán la implementación de los acuerdos de paz, así como la construcción de unas condiciones internas que no conduzcan a nuevos ciclos de violencia. La búsqueda de la paz representa un conjunto de oportunidades para multiplicar la presencia internacional del país, pero también para resolver déficits históricos de una agenda interna de desarrollo y democratización atrasada y atravesada por la polarización entre las élites frente al alcance de la justicia transicional para las FARC y frente a la posibilidad de una política agraria integral. El futuro de las fronteras y de la cooperación en seguridad transfronteriza con los vecinos son otros asuntos críticos pensando en los riesgos que se prevén tras la desmovilización de más de 7.000 combatientes.

En atención a esos desafíos intermésticos, el presente libro se propone interpretar los retos de la política exterior colombiana ante un escenario de posconflicto. Para ello inicia con una propuesta de marco teórico de los profesores Eduardo Pastrana y Diego Vera a fin de abordar la política exterior colombiana en un posible escenario de “posconflicto”. Con ese objetivo, se abordan aspectos conceptuales que constituyen e intervienen en la construcción de una política exterior, y se destacan los elementos teóricos del realismo neoclásico y del constructivismo que pueden servir para interpretarla. Al tiempo se consideran las múltiples formas en que el conflicto y, posteriormente, el posconflicto pueden impactar y ser impactados por la política exterior de un país, haciendo énfasis en el caso colombiano.

Pasado ese primer eje teórico, tiene lugar un eje introductorio al contexto actual, que se encuentra compuesto por tres capítulos. El primero a cargo de los profesores Eduardo Pastrana y Diego Vera, quienes realizan una reflexión en torno a los posibles retos de la política exterior colombiana en un período de posconflicto, en la que también incluyen una interpretación de la incidencia histórica que ha tenido el conflicto en la

política externa y en los actuales diálogos de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC. El segundo capítulo es desarrollado por el padre Edwin Murillo S.J., quien realiza un análisis basado en tres interpretaciones distintas del conflicto y la violencia (Sudáfrica, El Salvador y Nicaragua), que toma como insumos para estudiar el caso colombiano y trazar una perspectiva para un potencial período de posconflicto. El tercer capítulo, a cargo del padre Everardo Víctor Jiménez S.J., realiza un análisis de los acuerdos de paz de Nicaragua, El Salvador y Guatemala a partir del que presenta unas lecciones aprendidas, tanto de la creación como del cumplimiento de los acuerdos, que sirven como insumos para la reflexión sobre las negociaciones de paz de La Habana y en torno a los retos en un escenario de posconflicto en Colombia.

El tercer eje del libro, que aborda los aspectos económico y ambiental del posconflicto, está compuesto por dos contribuciones. En la primera, los profesores Germán Prieto y Camilo Defelipe ofrecen un conjunto de reflexiones sobre la necesidad de implementar políticas económicas que contribuyan a la transformación productiva de la economía colombiana y procuren una mayor equidad social, que garantice el acceso a recursos y oportunidades de desarrollo para la población, lo que consideran una parte fundamental de la eliminación de factores que alimentan el conflicto. En la segunda parte de ese eje, la profesora Louise Lowe indaga en torno a los impactos que el modelo minero-extractivo ha tenido sobre el medio ambiente, así como sobre su relación con las dinámicas de violencia y conflicto, y plantea las oportunidades y los retos de transformación para el cuidado del mismo, en un contexto de posconflicto.

En el cuarto eje del libro, se encuentran dos artículos sobre aspectos de seguridad y defensa en un escenario de posconflicto. El primero de ellos es elaborado por el profesor Henry Cancelado, quien interpreta las transformaciones de los conceptos de amenaza, seguridad y defensa para Colombia, en un contexto de posconflicto y de cambios internacionales a nivel de la seguridad, haciendo especial énfasis en el rol que pueden tener las Fuerzas Militares en la política exterior colombiana frente a dichas transformaciones. En el segundo artículo del eje, la profesora Claudia Dangond explica el significado que ha tenido la aplicación del enfoque prohibicionista para combatir el fenómeno del narcotráfico y cómo ha impactado la política exterior colombiana, al tiempo que explora la posibilidad de una transformación de tal enfoque en el contexto de los diálogos

de paz que se están efectuando en La Habana, considerando la incidencia que puede tener ese giro en el relacionamiento externo del país.

Por su parte, el quinto eje del libro tiene como temática el rol de Colombia ante los organismos multilaterales y regionales en el eventual escenario de posconflicto, así como el posible papel que dichos organismos pueden tener ante la firma de los acuerdos de paz. Así pues, el primer artículo, elaborado por el profesor Rafael Castro y la líder del semillero de investigación en Relaciones Internacionales Paula González, aborda el diseño de la política exterior colombiana frente a instituciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), así como las perspectivas de ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Todo lo anterior con miras a un escenario de posconflicto y al rol que estos organismos pueden tener en el Estado colombiano en tal contexto. Seguidamente, el profesor Ricardo Betancourt aporta un artículo en el que interpreta cómo se ha relacionado Colombia desde las estructuras de gobernanza regional con organizaciones como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Alianza del Pacífico (AP), proyectando el papel que puede jugar Colombia y que esos organismos pueden tener en el país, en un escenario de posconflicto.

En el sexto eje, el profesor Andrés Valdivieso y la profesora Diana Fernández realizan un aporte sobre cómo la política exterior colombiana influencia la construcción de un modelo de justicia transicional en articulación con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Asimismo, realizan una revisión e interpretación del ejercicio jurisdiccional tanto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como de la Corte Penal Internacional ante el diseño de la justicia transicional para lograr un acuerdo de paz con las FARC que permita edificar el posconflicto.

El séptimo eje del libro agrupa los artículos que analizan el potencial de las relaciones de Colombia con diferentes Estados, identificando sus principales intereses, las percepciones mutuas y las posibles repercusiones y posibilidades que puede tener el posconflicto en dichas relaciones. En ese sentido, el primer artículo, desarrollado por la profesora Carolina Cepeda, aborda el análisis de las relaciones bilaterales entre Colombia y EE.UU. durante las administraciones Santos y Obama, para lo

cual tuvo como referente los cambios que han tenido lugar tanto en sus contextos internos como en el hemisférico, haciendo especial énfasis en el tópico sobre el debate global alrededor de la política antidrogas y lo que ha negociado el Gobierno colombiano con las FARC sobre ese punto en el marco del proceso de paz.

Seguidamente, el profesor Miguel Gomis interpreta de forma crítica la construcción de nuevas ideas para desplegar viejas y tradicionales estrategias de cooperación y de gobernanza entre Colombia y la Unión Europea, lo cual aborda desde diferentes niveles de política. Asimismo, analiza los principales retos para el mejoramiento de las relaciones entre Colombia y la UE en aras de facilitar una cooperación fluida que permita un despliegue de apoyo en diferentes ámbitos para edificar el posacuerdo.

En el tercer artículo del séptimo eje del libro, el profesor Peter Birle interpreta la importancia del rol de la cooperación de Alemania en la construcción de la paz en Colombia, lo cual parte de la evaluación de los principales programas que ha generado y ejecutado el Estado alemán desde el proceso de justicia y paz en Colombia. Por otra parte, en el cuarto artículo, trabajado por las profesoras Carolina Pedroso y Marília Souza, se interpreta cómo el proceso de paz en Colombia puede generar un efecto *spill-over* en los países vecinos. Además, las autoras analizan el liderazgo de Brasil en la región como actor generador de confianza para la pacificación de los conflictos suramericanos. Especialmente, abordan de forma prospectiva los posibles escenarios del posconflicto en los que Brasil podría apoyar a través de la cooperación bilateral.

El quinto artículo del presente eje, escrito por la profesora Martha Márquez, plantea las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador entre la cooperación y la coexistencia de cara al posconflicto, para lo que parte de los efectos del conflicto armado en las relaciones con los Estados vecinos. Igualmente, analiza el choque de perspectivas y visiones sobre aspectos comunes a los Estados, como el conflicto armado colombiano, las visiones de seguridad y la forma de hacer diplomacia. En el sexto artículo, el profesor Camilo Defelipe interpreta la proyección de Colombia hacia China en un contexto de posconflicto. El análisis parte de la concepción de que las relaciones entre China y Colombia, al igual que entre China y el resto de Latinoamérica, se han forjado esencialmente desde la lógica de las ventajas comparativas del comercio internacional, hecho que ha permitido que se siga profundizando en los modelos extractivos existentes

y no se avance hacia una transformación productiva de los modelos de desarrollo. En ese sentido, el autor interpreta de forma prospectiva cómo Colombia podría aprovechar las relaciones con China de cara a un escenario de posconflicto. Por su parte, en el sexto capítulo, el profesor Eduardo Velosa realiza un análisis sobre la proyección de Colombia hacia el Asia-Pacífico en un contexto de posacuerdo, en el que fundamentalmente reflexiona sobre las oportunidades y los desafíos para el relacionamiento con Japón y Corea en un eventual escenario de posconflicto.

Finalmente, el octavo eje del libro se encarga de la relación entre la política exterior, la gobernanza y el posconflicto. Así pues, en el primer artículo los profesores Luis Felipe Vega y Roberto García reflexionan sobre las posibles y eventuales reformas institucionales en el marco del desbordamiento de la política actual de los Estados-Nación, en el enorme nivel de complejidad derivado de la creciente interdependencia entre los niveles de gobierno y el carácter global de algunos problemas, que repercutirá en la gobernanza interna en una situación de posconflicto.

El segundo artículo del presente eje estuvo a cargo de los profesores Mario Arroyave y Marco Antonio Macana, quienes realizan un análisis sobre las relaciones que existen entre el derecho internacional humanitario, la política exterior y el posconflicto, teniendo como punto de referencia los compromisos internacionales derivados de los convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales.

Por último, el director de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia, Hubert Gehring, y Margarita Cuervo, coordinadora de proyectos en la misma entidad, realizan una contribución sobre el camino de Colombia hacia la OCDE en el marco de una relevante inquietud, ¿es un catalizador de medidas domésticas favorables para el posconflicto?, que denota los grandes retos del Estado colombiano en cuanto a la adopción de las múltiples políticas recomendadas por tal organización.

Así, este libro tiene como objetivo constituirse en un insumo para el debate en torno a los retos de la política exterior colombiana de cara a un escenario de posconflicto, en un contexto global y regional en transformación y de múltiples desafíos internos para la construcción de una muy anhelada paz en Colombia.



I. Marco interpretativo

Política exterior colombiana, conflicto y posconflicto: algunas herramientas teórico-conceptuales para su análisis

Eduardo Pastrana Buelvas¹ y Diego Vera Piñeros²

Aspectos generales de la política exterior

Como objeto, la política exterior puede definirse por quién la fórmula, ejecuta y modifica en virtud de su autoridad o competencia para actuar en nombre de un Estado, y también por su “*target*” de destino si se encuentra por fuera de los límites nacionales (Kaarbo, Lantis y Beasley, 2012, p. 3). En cuanto a lo primero (el quién), pueden producirse diversas configuraciones en términos de agencia de la decisión, dependiendo no solamente de aspectos como la naturaleza del sistema político y de las reglas que condicionan la política exterior, sino también de variables tales como aquellas asociadas al carácter del líder político primario o las vinculadas al proceso político en sí. Esto último se refiere a la sucesión de interacciones y presiones mutuas que se desata cada vez que los organismos y

1 Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig.

2 Profesor instructor de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ), adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales. Politólogo de la PUJ y Magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá).

funcionarios públicos, en compañía o no de otros actores, deben identificar el problema/oportunidad que amerita ejercer una influencia sobre actores o factores externos y procurar movilizar los recursos e instrumentos disponibles.

Cuando la literatura politológica se refiere a la adopción de una política pública, sea doméstica o exterior, valora la capacidad de los agentes que se imponen en el proceso político para establecer unas preferencias en términos de fines, medios y valores, procurando resolver o mitigar esa situación “problemática”. Esto se conoce como la toma de “decisión” o selección de una entre varias alternativas de acción, dentro de un “proceso decisorio” (*decision-making*) que se suele entender como:

[U]na serie sucesiva de decisiones orientadas a reconocer y describir el problema sobre el cual se debe tomar una decisión de fondo, evaluar las alternativas para resolverlo, seleccionar una de esas alternativas [...], implementar la misma y evaluar los resultados de su aplicación. (Losada y Casas, 2010, p. 121)

Sin embargo, la adopción de política exterior, sobre todo cuando responde a ocasiones no previstas o prescritas, no redunda en un único momento de interacción y elección y puede no generar una decisión “racional”, ya que la coherencia final del encuentro entre diversas preferencias y competencias organizacionales puede dar lugar a opciones que no reflejan las aspiraciones o creencias de ninguno de los jugadores o que privilegian a las de una proporción determinada. El Estado no “actúa” como un individuo y rara vez lo hace a partir de una sola persona; por ello, hay que analizar tanto el tipo de “ocasión de decisión” que surge, como la configuración situacional del conjunto de agentes o “unidad de decisión” que emerge buscando una respuesta adecuada desde su entendimiento acerca de lo que está en juego.

En este sentido, las teorías de las relaciones internacionales pueden brindar hipótesis útiles sobre el comportamiento (tendencia regular) de los Estados como unidades macro que se enfrentan a circunstancias “modelo” o típicas, enfatizando causas individuales, domésticas o externas, materiales y simbólicas que parecen recurrentes, pero es el estudio y la comparación de las decisiones tomadas en relación con esos factores contextuales que contribuye a revelar las relaciones empíricas que se dan en cada caso (Smith, 2001, pp. 1-2). Así se conectan los insumos y

procesos que dieron lugar a posturas conflictivas, competitivas, cooperativas o de indiferencia en la política exterior cuando se pone en relación esa conducta (respuesta contingente) con la conducta que asumen otros actores del sistema internacional en situaciones particulares.

Las teorías, como aquellas derivadas del liberalismo y del realismo político, o de perspectivas estructuralistas como el neorrealismo y las teorías del sistema-mundo, o asociadas a la perspectiva de la dependencia, proponen factores causales interesantes y a veces prevén resultados, pero deben relativizarse en cuanto tendencias con un cierto margen de probabilidad y que dejan a oscuras aspectos que consideran secundarios o inasibles desde sus métodos de trabajo tradicionales y por causa de las presuposiciones ontológicas, epistemológicas, axiológicas y metodológicas de las escuelas, comunidades epistémicas o líneas de pensamiento en las que se produjeron (Losada y Casas, 2010, pp. 50-51). Podría decirse algo semejante de las explicaciones que se han propuesto sobre el conflicto armado interno y sus conexiones con la política exterior o con la política internacional en sentido amplio.

Más adelante se invocarán algunos factores de interés desde el realismo neoclásico y el constructivismo para complementar el análisis decisorio en la política exterior, pero cabe destacar que es académicamente conveniente asumir una disposición hacia el “pluralismo estructurado”, que se trata del uso de las mejores ideas de diversas tradiciones teóricas y disciplinas sociales que faciliten tanto el discurso inteligible como el progreso teórico acumulativo (Bennett, 2014, p. 461). Para lo que aquí se discutirá de manera muy global, descubrir las relaciones de ida y vuelta entre política exterior, conflicto y posconflicto, se recomienda situar esos tres fenómenos de interés a la luz de lo que han encontrado y argumentan disciplinas como la ciencia política, las relaciones internacionales, la economía, la sociología, el derecho y los trabajos de subcampos más especializados como los estudios militares, los estudios para la paz y la victimología.

Retornando a las ocasiones de decisión, se resalta que son oportunidades para la acción (exterior) y son configuradas por la respuesta que distintos agentes del Estado le van dando a tres cuestiones: a) si es necesario intervenir, b) cómo se puede intervenir, y c) cuál de esos cursos de acción se debe adoptar (Hermann, 2001, p. 54). Las tres pueden verse como filtros que van determinando quiénes quedan como agentes

relevantes para formular y ejecutar las decisiones, qué opciones y agentes quedan al margen y quiénes se van empoderando de la decisión hasta su adopción definitiva si se logra, ya que puede darse una sucesión de movimientos en nombre del Estado que pueden resultar incluso competitivos. El resultado no puede definirse a priori y debe revisarse en el transcurso mismo de los acontecimientos y las relaciones interagenciales, por lo que resulta difícil aproximarse con métodos “a distancia”, y tentador concluir que en virtud de las reglas de la gestión pública y/o jerarquía gubernamental se impuso un proceso democrático o no democrático o una figura pública privilegiada (rey, dictador, presidente, primer ministro, ministro, etcétera).

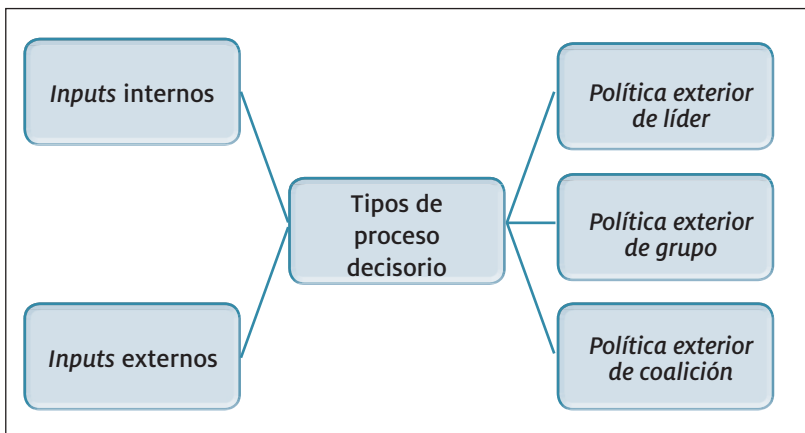
Claramente, los constreñimientos internos y externos a la toma de decisiones autónoma y legítima por parte de esos agentes afectan la capacidad de hacer política exterior, tales como los desafíos directos a la gobernabilidad interna y el deterioro de la soberanía frente a actores y presiones originadas fuera del propio territorio. Pero a menos que se trate de una comunidad política totalmente intervenida o subordinada externamente o de un “Estado fallido”, los agentes que constituyen la unidad de decisión explican buena parte de lo que sucede o no con la “conducta exterior” (oficial) de esa comunidad. En condiciones institucionales más o menos estables:

[W]hat goes on in the decision unit can affect governments’ foreign policy behavior by highlighting or reinforcing domestic, international, or cultural constraints and pressures and, thus, amplifying the importance of such constraints on what happens, or by diminishing such constraints and pressures by giving them less credence. In the first instance, the decision unit reduces its own effect on foreign policy while in the second it enhances its role. (Beasley et al., 2001, p. 222)

Es decir, la forma en que se desenvuelvan las unidades de decisión afectará la capacidad de las variables intervinientes o del proceso político estatal, para intensificar o mitigar las presiones y estímulos externos o para intensificar o mitigar las presiones internas que buscan la adopción de ciertas medidas externas. Genéricamente, la literatura especializada en *foreign policy decision making* (FPDM) define a las unidades de decisión como un actor o conjunción de actores con la autoridad para asignar (o frenar) recursos gubernamentales para la política exterior y el

poder (material, legal o moral) para evitar que otras entidades reviertan la decisión o para lograr bloquear dicha decisión en nombre del Estado (Hermann, 2001, p. 56). Dependiendo de ciertas variables intervinientes, la política exterior puede ser adoptada por un “líder predominante” o individuo con la habilidad de suprimir o atenuar la oposición, un “grupo único” o conjunto de individuos que pertenecen a un mismo estamento y suelen adoptar decisiones colectivas, o una “coalición de actores” o reunión de individuos, grupos o representantes de distintas organizaciones y que pueden actuar en nombre del Estado (Hermann, 2001, pp. 56-57).

Gráfica 1. Políticas exteriores según unidades de decisión



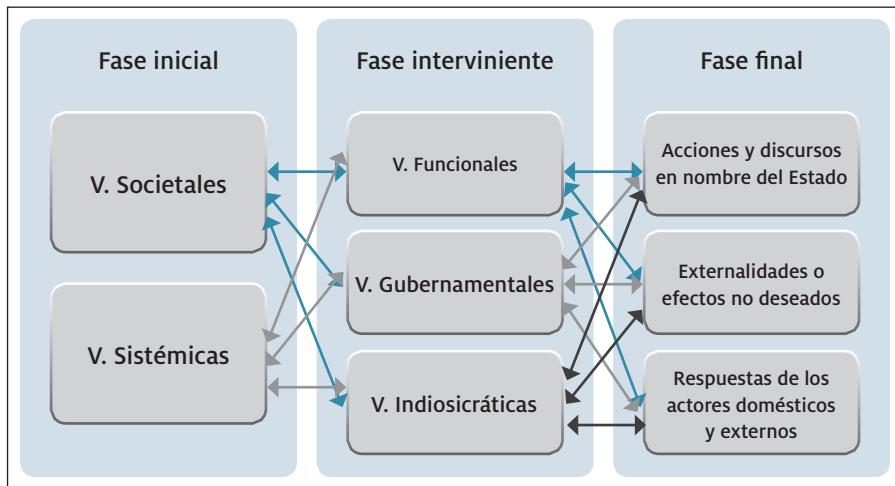
Fuente: elaboración propia con base en Hermann (2001).

Tipológicamente, las presiones y los estímulos externos para hacer política exterior (o doméstica) pueden definirse básicamente como *variables sistémicas* o del sistema internacional (o producto de sus actores, estructuras y flujos) y variables del entorno o medio ambiente interno —factores endógenos no humanos— (Rosenau, 1994, p. 208). Por su parte, las condiciones, presiones y estímulos internos de tipo no gubernamental que tienen relación con las actividades humanas pueden identificarse como *variables societales* (Rosenau, 1994, p. 208). En principio y a menos que se inserten directamente en el proceso decisorio, como parte de la unidad de decisión, ambos tipos de variables y sus actores se localizan en la fase inicial o de *inputs* —variables independientes— (Rosenau, 1968, p. 311).

Además de esas dos, están la *variable funcional*, asociada a los marcos normativos y procedimentales que definen responsabilidades para los cargos que tienen incidencia en las relaciones exteriores; la *variable gubernamental*, que da cuenta de las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como las relaciones entre el Ejecutivo y los medios de opinión; y por último, la *variable idiosincrática*, que se refiere a actitudes, creencias, valores, habilidades, perfiles y biografías de los “líderes” (Rosenau, 1994, pp. 207-208).

Estas variables (intervenientes) son nominalmente componentes centrales de la “caja negra” de los procesos políticos y, por tanto, se ubican en la segunda fase, que se denomina de elección e implementación, cuyo eje es la intención de modificar objetos (y sujetos) particulares del entorno internacional (Rosenau, 1968, p. 312). La tercera fase, de respuesta u *outputs*, se refiere a todos los efectos, externalidades y respuestas intencionales que acontecen en el sistema internacional y/o el escenario doméstico como producto de esa postura adoptada (Rosenau, 1968, p. 312).

Gráfica 2. Fases y variables de la política exterior



Fuente: elaboración propia con base en Rosenau (1968).

Volviendo con las unidades de decisión, su formación tiene que ver con ese encuentro entre factores funcionales (reglas), gubernamentales (estilo o momento de gobierno) e idiosincráticos (perfil o ideas del líder predominante), que pueden ser continuos o cambiantes según el contexto

del problema de decisión. Dentro de una aproximación sencilla, tres aspectos resultan críticos para explicar (y a veces prever) el tipo de unidad decisoria que se repite con más frecuencia y sus resultados: el grado de *sensibilidad* o de receptividad frente a la divergencia/crítica/oposición (factor idiosincrático), el grado de *lealtad interna* o al gobierno/líder de turno/partido oficial/agencia que se exige, muchas veces implícitamente, para participar de la decisión (factor gubernamental) y las *reglas* que se definen para agregar preferencias y seleccionar entre alternativas o el mecanismo de votación/elección —factor funcional— (Beasley *et al.*, 2001, p. 224).

En una mirada más amplia, pueden discutirse otros factores intervinientes que ayudan a determinar el tipo de unidad de decisión que emerge. Además de su jerarquía política (factor gubernamental) y de lo que la ley estipula acerca de quién(es) formula(n) y ejecuta(n) la política exterior o le asigna(n) los recursos y de quién(es) activan las Fuerzas Armadas (factor funcional), hay condiciones idiosincráticas que favorecen una política exterior de *líder predominante*: si éste considera al problema como un asunto de “alta diplomacia”, si lo percibe como crisis, si tiene un alto grado de interés personal en el tema, si ha tenido un nivel de experiencia significativo en asuntos exteriores y si dispone de habilidades notables para manejar la información (sobre todo especializada o reservada) o para gestionar los conflictos (Hermann, 2001, pp. 58-60).

Existen además algunas condiciones funcionales que favorecen la recurrencia de un *grupo único*: si la naturaleza del problema es compleja (varios campos y niveles de interacción son afectados) e involucra la competencia de más de una agencia del Estado, si existen agencias o grupos interinstitucionales que tienen autoridad cuando se convocan en tiempos de crisis, y si el sistema político-administrativo es altamente burocratizado y/o descentralizado para asignar competencias especializadas según orientación temática y/o geográfica en asuntos internacionales (Hermann, 2001, pp. 60-61). Por su parte, una de las condiciones que facilita la conformación de *coaliciones* para decisiones externas puede ser la presencia de actores estatales internos o actores estatales externos, a veces intergubernamentales, fuera del Ejecutivo, y/o actores internos y externos no gubernamentales que toman autoridad para determinar la decisión política —no solamente consultivos— (Hermann, 2001, p. 61). Además de darse en un escenario de dominación económica o militar de

un Estado frente a otro(s), esa incidencia directa puede derivarse de su capacidad para negar recursos para la gestión pública y/o de su autoridad moral y que puede alterar la decisión si no son previamente consultados (Hermann, 2001, p. 62).

Gráfica 3. Variables que definen las unidades de decisión



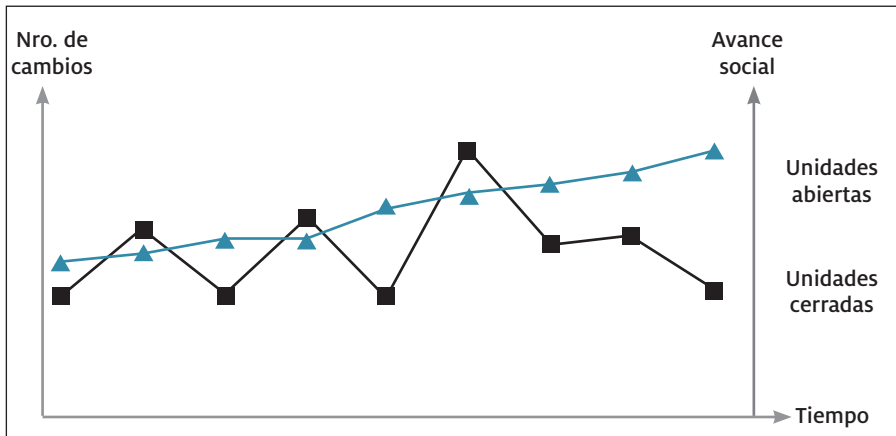
Fuente: elaboración propia con base en Hermann (2001) y Beasley *et al.* (2001).

La cooperación internacional condicionada y/o asimétrica, en virtud de un fenómeno interno, externo o transnacional que lesiona la capacidad de un Estado para recurrir a sus propios instrumentos, podría activar esa situación de *policy-making* compartido. Lo mismo acontece con la emergencia de poderes políticos subnacionales muy fuertes y que logran capturar o colonizar las instituciones públicas para servir a sus fines particulares. Como se delineará más adelante, dependiendo de sus características endógenas y conexiones y efectos externos, un conflicto armado interno podría estimular una de esas o ambas circunstancias.

En últimas, determinar el carácter abierto o cerrado de las unidades de decisión que intervienen con frecuencia en la elaboración de la política exterior, más allá de la mirada simplista que conecta el tipo de sistema político o régimen para atribuir responsabilidades, permite identificar rupturas y continuidades en cuanto a los objetivos y valores de la acción exterior, el tiempo que se tarda en adoptar un curso de acción, la

forma en la que se administran los recursos, la legitimidad que obtienen esas decisiones y en general el tono conservador, reformista o revolucionario/revisionista de las posturas externas de un Estado. De acuerdo con la teoría y los casos empíricos, son unidades abiertas al disenso o la influencia externa las que surgen cuando el líder predominante es muy sensitivo, cuando los miembros de un grupo único tienen lealtades más fuertes afuera que en el gobierno de turno (p. ej. a otros partidos políticos o grupos sociales) y cuando se establece la regla de unanimidad (todos deben estar de acuerdo) para votar en escenarios de grupo único o coaliciones de actores (Beasley *et al.*, 2001, p. 223). En una alta probabilidad, las unidades abiertas, comparadas con las cerradas, tienden a tomarse un poco más de tiempo y a ser ‘incrementalistas’ o tendientes al cambio gradual, por lo que se les juzga como “lentas” o “conservadoras”, pero tienden a derrochar menos recursos, a estimular más participación, a valorar más la crítica y la retroalimentación, y a adoptar decisiones provisionales o sujetas a revisión en vez de medidas tajantes o definitivas (Beasley *et al.*, 2001, pp. 223-225).

Gráfica 4. Simulación de comportamiento entre unidades cerradas y abiertas



Fuente: elaboración propia con base en Beasley *et al.* (2001).

En cuanto al segundo aspecto clave (el “*target*”), además de quién(es) deciden, la política exterior puede usarse para estimular variables externas pretendiendo alterar unas situaciones exógenas o incluso

internas, sobre todo cuando esos fenómenos en apariencia puramente domésticos tienen conexiones internacionales relevantes. Aunque dinámicas de interdependencia económica, política o militar, entre otras, hacen más difícil distinguir entre factores causales y outputs o productos de la política exterior, en un mundo cada vez más interconectado, el carácter autoritativo (quién debe hacerlo) y la intencionalidad (para incidir sobre qué) permiten aclarar y atribuir responsabilidades aun en medio de contextos de fuertes restricciones o constreñimientos a la decisión. Ello no implica que esas responsabilidades sean siempre endógenas (sólo los agentes nacionales) y unitarias o monolíticas.

La política exterior representa todos aquellos modos, formales e informales, en los que los Estados traducen sus capacidades de poder —tanto materiales como ideales— disponibles en políticas que pretenden alcanzar resultados positivos hacia la satisfacción de tres grandes objetivos o “intereses nacionales”: la seguridad territorial, la vitalidad económica y la independencia política (Duncan, Jancar Webster y Switky, 2009, p. 160). Aunque estos son fines que todos los Estados en cuanto comunidades político-administrativas en principio buscan, independientemente de la orientación ideológica de sus instituciones, de sus capacidades materiales y del perfil de sus líderes al mando, cada uno va adquiriendo contenido específico y peso relativo como resultado del juego político interno y externo, que puede ser violento cuando se desafía la existencia o continuidad de esa forma particular de organización.

Hay intersubjetividad y dinámicas de independencia, dependencia o interdependencia tanto a nivel interno como externo, a veces “intermés-tica” (lo internacional en lo doméstico y viceversa), a veces “glocal” (lo global en lo local o subnacional y viceversa) y, por ello, conviene involucrar más de una aproximación teórica para desentrañar todas esas posibles relaciones dentro de un caso de interés de política exterior. Desde una óptica menos centrada en el *policy-making*, las teorías de las relaciones internacionales pueden aportar otros rasgos causales o intervinientes. Pese a que perspectivas teóricas estrictamente sistémicas o estructuralistas descartan los factores domésticos o los ubican en segundo plano para explicar la conducta exterior de los Estados (como el neorrealismo o la teoría del “sistema-mundo” de Wallerstein), es particularmente interesante que incluso los neorrealistas defensivos (p. ej. Waltz, Posen, Snyder y Van Evera) aceptan que una parte sustancial de la explicación sobre la

conducta estatal debe ser complementada por teorías “domésticas”, bien porque las unidades no actúan siempre “estratégicamente” (o “racionalmente”) o porque las constricciones sistémicas (como la distribución de poder competitiva o la presencia de conflictos externos) se “relajan” o no resultan amenazantes, dando paso a “otras preocupaciones” (Krasner, 1992, p. 41; Mearsheimer, 2001, p. 77).

Aportes desde el realismo neoclásico

El realismo neoclásico, al nutrirse del realismo clásico, toma forma en el seno de la compleja relación entre el Estado y la sociedad, pero sin excluir la premisa fundamental del neorrealismo sobre el rol determinante que desempeñan la estructura anárquica del sistema internacional y, en su contexto, la distribución de poder para moldear la acción exterior de los Estados (Taliaferro, Lobell y Ripsman, 2009, p. 13). En este orden de ideas, el realismo neoclásico comparte con el realismo clásico un objeto de estudio fundamental que se relaciona directamente con el nivel de análisis doméstico: la relación del Estado con su respectiva sociedad. De allí que el objetivo epistemológico del realismo neoclásico apunte más a la formación teórica para el análisis de la política exterior de los actores primarios del sistema internacional y no de teorías explicativas o comprensivas sobre el funcionamiento de tal sistema (p. 19).

Por otra parte, el realismo neoclásico expresa una concepción *top-down* del Estado. Desde esta perspectiva, el Estado toma cuerpo en un *foreign policy executive* (FPE), en cuya composición —dependiendo también de los asuntos: seguridad, comercio, medio ambiente, etcétera— tomarían parte el jefe de Estado y /o gobierno en compañía de los ministros y los funcionarios encargados de la política exterior. El respectivo FPE, que estaría ubicado en la intersección entre el Estado y el sistema internacional y, además, con la posibilidad de tener acceso privilegiado a información sobre el asunto en cuestión, contaría con todos los medios idóneos para percibir y evaluar las limitaciones sistémicas, a fin de deducir de tales factores el interés nacional. Sin embargo, a pesar de que un determinado FPE posea potencialmente una gran autonomía de decisión frente a su respectiva sociedad, se vería obligado en muchas coyunturas políticas a adelantar consultas y negociaciones con actores domésticos (legisladores, partidos políticos, gremios económicos, organizaciones de

la sociedad civil, grupos defensores de derechos humanos, representantes de víctimas, etcétera), con el fin de formular, adoptar e implementar una política exterior específica, así como también la consecuente consecución o extracción de recursos para su implementación. En otras palabras, los líderes definen el interés nacional y ejecutan una política exterior determinada, basándose en los cálculos y la evaluación del poder relativo y las posibles intenciones de otros Estados, pero estando siempre sujetos a las restricciones domésticas (Taliaferro, Lobell y Ripsman, 2009, pp. 25-26). En suma, el realismo neoclásico identifica los cálculos y las percepciones de las élites sobre asuntos como la distribución del poder mundial —tanto en el nivel sistémico como en el regional— y los constreñimientos domésticos como variables intervinientes entre las presiones internacionales y las políticas exteriores de los Estados (p. 28).

Desde esta perspectiva, el realismo neoclásico combina explicaciones de política exterior centradas en características externas de tipo interestatal con explicaciones domésticas, individuales y situacionales en el contexto de las regiones. En cuanto a los factores de interés causal para analizar la política exterior de las unidades intermedias o secundarias de una región, se establecen: a) *estructural* o el tipo de polaridad regional y el tipo de orden de seguridad de la zona; b) *histórico* o los legados de guerra/paz, las imágenes colectivas y la percepción de amenazas; c) *doméstico* o tipo de régimen político, rasgos del presidencialismo, posturas del partido o coalición dominante en Ejecutivo y Legislativo, percepciones y creencias de los principales líderes políticos, económicos, militares, sociales, posturas de los medios de comunicación; y d) *conductual* o tipo de respuesta del otro ante la actitud de la potencia regional como líder (Flemes, 2012a, pp. 22-26). Las *potencias secundarias* se definen como Estados que ocupan la segunda posición de poder en una jerarquía regional según sus capacidades relativas materiales y/o de ideas de tipo intermedio para competir con otras potencias regionales en al menos un área de política (Flemes, 2012b, p. 33).

Flemes y Wehner (2012) sugieren que en un contexto de paz negativa relativamente prolongado en una región (pocos o ningún episodio bélico interestatal de importante magnitud en la historia reciente) y existencia de una estructura, donde hay una potencia regional y varias secundarias, los factores *histórico* y *estructural* pueden descartarse como factores principales para explicar los tipos de interacción frecuentes que se

dan entre la potencia regional y las secundarias (pp. 1 y 8). De este modo, el tipo de liderazgo (si responde o no a las expectativas de las potencias secundarias) desplegado por esa potencia aspirante a hegemonía o *factor conductual* y, sobre todo, la forma en la que se defina la política interior o *factor doméstico* que condiciona las posturas hacia el exterior, serán los que mejor expliquen por qué la potencia secundaria accede a cooperar, a “resistirse”, a buscar otros aliados o a ser indiferente frente a la regional.

Cuando no hay motivos aparentes para una postura agresiva o de *hard-balancing* entre el que se percibe inferior en capacidades (la potencia secundaria) ni un liderazgo basado en incentivos o instituciones suficientemente vinculantes por parte de la potencia regional para propiciar relaciones de “alineamiento”, se presume que las estrategias de impugnación institucional o contrapeso blando (*soft-balancing*) predominarán en la política exterior cuando los intereses entre ambas potencias sean incompatibles (Flemes, 2012a, p. 20). Esas estrategias se pueden organizar en torno a cuatro categorías: a) *buffering* o “amortiguación” para fortalecer las capacidades entre semejantes o cooperación simétrica; b) construir cuestionamiento colectivo a la legitimidad del liderazgo de la potencia regional; c) *entangling diplomacy* o “diplomacia enredada” para utilizar las reglas y los procedimientos de las instituciones multilaterales para influir sobre la potencia regional; y d) *binding* o “enlace” para restringir el poder de los Estados más fuertes mediante acuerdos institucionalizados (Flemes, 2012b, p. 35).

Habría que discutir, desde este marco analítico aplicado al caso del libro, si los decisores y élites de una potencia secundaria (como Colombia) han acudido o podrían acudir a una o varias estrategias de impugnación a la política exterior de la potencia regional (p. ej. Brasil) en el contexto de una región (Suramérica) cuando: a) perciban ninguna o escasa cooperación bilateral para apoyar su estrategia propia para lidiar con el conflicto armado interno; y/o b) perciban que de alguna manera esa potencia regional a su vez impugna o intenta bloquear la participación de una potencia extrarregional que ha definido como aliado estratégico en contra de su enemigo interno. El *soft-balancing* podría dar paso a lógicas de *hard-balancing* si los decisores de la potencia regional perciben que el auto-fortalecimiento militar de la potencia secundaria y/o su alianza militar con una potencia extrarregional poderosa (p. ej. EE.UU.), aunque sean con ocasión del conflicto armado interno, resultan “amenazas” a su

seguridad nacional. Por ejemplo, si la potencia extrarregional toma esa posibilidad de intervenir en el país afectado como una oportunidad para no solamente penetrar con sus valores o intereses (p. ej. de seguridad) a la región sino llegar a dominarla, lo que se denomina también situación de “*overlay*” (Buzan y Waever, 2003). Pero cuando no existan situaciones de tensión militar aguda, o razones para pensar en el “desinterés” de la potencia regional en el problema interno de la secundaria, podrían revisarse los *factores domésticos* que explicarían por qué los decisores o élites del país afectado prefieren recibir una cooperación limitada de su vecino o no recibirla en absoluto.

Aportes desde el constructivismo

La cultura política (nacional o internacional) puede trabajarse como un conjunto de factores independientes y de presión externa sobre los decisores, las instituciones y la forma de gobierno, o dadas ciertas circunstancias o propiedades como las que interesan al constructivismo, operan como algo más que aspectos intervinientes y que logran configurar “desde adentro” y simultáneamente al proceso de decisión frente a un contexto de problema, lo que los decisores individualmente creen o perciben, las reglas para la decisión y la racionalidad gubernamental. Esto sucede cuando las estructuras sociales (p. ej. normas y entendimientos compartidos) operan más que como restricciones del entorno y logran “constituir” tanto a los agentes como a las instituciones (Fierke, 2001, pp. 170-171). No obstante, había que identificar y operacionalizar³ las condiciones precisas en las cuales la cultura se transforma afectando los fundamentos de la política exterior o logra moldear en el desarrollo mismo de una “oportunidad de decisión” a los agentes, las ideas, reglas, jerarquías e interacciones que van interviniendo para dar una respuesta en nombre del Estado. Es posible que la cultura no sea estática ni “objetiva”, pero asumir automáticamente que todo el tiempo cambia y que esos cambios constantemente

3 La operacionalización se define en los manuales de metodología para las ciencias sociales como la transformación de las hipótesis en afirmaciones observables empíricamente y/o la transformación de los conceptos en variables o entidades medibles, aunque también existen técnicas de operacionalización de corte cualitativo y que trabajan los aspectos intangibles, como las ideas o los discursos, asumiendo que son datos que se pueden extraer y comparar. Véase por ejemplo: Corbetta, P. (2010), Capítulo 3: La traducción empírica de la teoría, en: *Metodología y técnicas de investigación social*, edición revisada, Mc Graw Hill, Madrid, pp. 67-104.

alteran la esencia de los decisores y del proceso decisorio es tan problemático como partir de la presuposición (generalmente racionalista) de que las identidades, los intereses, las prácticas e interacciones son independientes del significado que le atribuyen los sujetos (Fierke, 2001, p. 171) y están siempre orientadas por el criterio de maximización de la utilidad o el beneficio.

Para los constructivistas, el poder es un resultado en el sentido de que unas ciertas estructuras o actores logran que sus significados sobre las cosas y sus prácticas prevalezcan en ciertos contextos sobre los significados y prácticas de otras estructuras y actores (Klotz y Lynch, 2007, p. 9). Habría que operacionalizar y evaluar las dinámicas que de allí se derivan en una sociedad determinada por su contexto doméstico e internacional y tratar de explicar por qué prevalecen o no esos significados y prácticas y si afectan o no la política exterior. A diferencia de realistas y neorrealistas, aquí se considera que la posesión de capacidades superiores y el establecimiento de normas/reglas o ideologías obligatorias no son suficientes para ejercer autoridad, a menos que se pudiera probar que los esfuerzos dominantes efectivamente moldean a su favor las interpretaciones y prácticas sociales de los receptores (Klotz y Lynch, 2007, pp. 10-11). Podría haber legitimidad detrás de una razón/justificación, por ejemplo, para el uso de la fuerza en política doméstica o exterior, si tiene asidero en una posición o rol social privilegiado por parte de quien la invoca (Fierke, 2007, p. 177).

Eso no está lejos de las variables *idiosincráticas* interactuando con las *societales*, ya que las creencias de cosmovisión, causales y normativas de los líderes pueden incrustarse en o reflejar las creencias o representaciones mentales de una parte o (si fuese factible) de toda la sociedad/nación, por ejemplo, acerca de la naturaleza, las causas y los efectos y las posturas morales asociadas a asuntos como la guerra, la injusticia y la justicia, la paz, etcétera. En general, las *creencias de cosmovisión* proveen un entendimiento general del mundo, las *creencias normativas* definen criterios para distinguir el bien del mal o lo justo de lo injusto y las *creencias causales* orientan a los individuos sobre cómo alcanzar sus objetivos (Goldstein y Keohane, 1993, p. 3, citados en Velosa, 2012, p. 44).

Es el escenario intersubjetivo el que puede definir qué entienden los actores por “seguridad”, “soberanía”, “bienestar” o “desarrollo”, “interdependencia”, “nación”, etcétera, e incluso qué entienden por “conflicto”,

“paz” y “posconflicto”, así como qué es lo prioritario entre esos objetivos estatales y por qué medios debe alcanzarse. Pero nuevamente es conveniente aclarar y trabajar empíricamente en qué circunstancias y por cuáles causas esos conceptos se modifican y comparten/socializan en medio de las interacciones o se resisten a hacerlo, además de cómo se representan y defienden según proporciones o segmentos de la sociedad y por qué a veces esas diferencias dan lugar a desenlaces violentos. Pueden ser causales la alta regularidad y densidad de interacciones para modificar un concepto social y la insatisfacción de los actores frente a los resultados que produjo para las identidades y relaciones sociales (Wendt, 1992, p. 414). Puede ser útil identificar los procesos con los cuales se pretende construir (o cuestionar) la legitimidad de la autoridad estatal (p. ej. para hacer política exterior), distinguiendo por qué y en qué extensión *societal* esos conceptos y procesos logran una internalización profunda que modifica el comportamiento de los actores “desde adentro” y no una internalización superficial o dada en virtud de la mera coerción o el uso del temor (Buzan y Waever, 2003, p. 61).

Como acotación, habría que revisar qué tanto la difusión de la violencia y de las lógicas de un conflicto armado interno, fenómeno de preocupación para este libro, logra modificar o no tanto la cultura política como los significados y prácticas dominantes en la política exterior, y en términos de *feedback*, si los resultados/efectos de esa política tienen una incidencia significativa para alterar los tres fenómenos: el conflicto armado interno, la cultura política y el proceso decisorio que suele caracterizar a la política exterior de un país. Desde las creencias, conviene identificar las afinidades, discrepancias e influencias mutuas entre las creencias de cosmovisión, causales y normativas de los líderes de gobierno acerca del conflicto armado en general y acerca de *su* conflicto interno (si lo reconocen) y las de los actores sociales más relevantes.

Política exterior y conflicto armado interno

Un *conflicto* puede definirse como una no armonía o no coexistencia entre posiciones distintas y, en muchos casos, referidas a preferencias mutuamente excluyentes (Cante, 2007). El problema o lo que separa a las partes puede ser un conflicto de intereses (por la distribución de un recurso material de estatus o autoridad) y/o un conflicto por valores —ideologías,

religión, visiones del mundo— (Valenzuela, 1994, p. 61). En apariencia, el segundo es más difícil de resolver, ya que incide en una concepción distinta de la realidad y puede tener que ver con aspectos no negociables, como la identidad (p. 62).

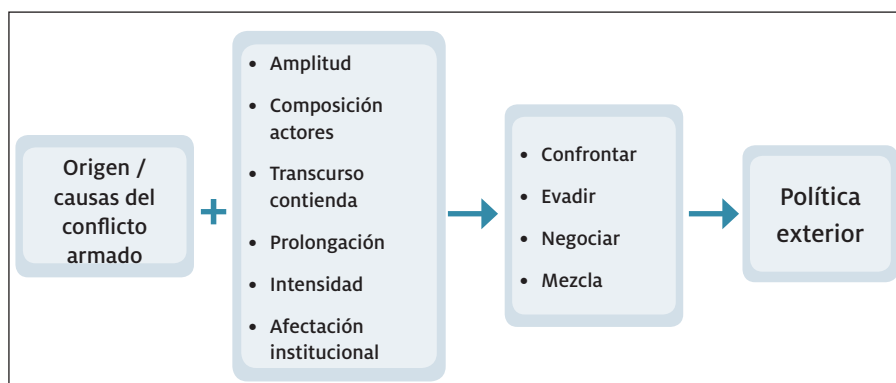
En modo general, la guerra, sea internacional (interestatal o de un Estado contra un enemigo no gubernamental externo) o ya sea civil o interior, es un conflicto caracterizado por el uso de la violencia organizada por parte de los bandos enfrentados para cumplir unos fines políticos (Bobbio, 1982, p. 162), aunque el segundo tipo se tiende a denominar también “irregular” por aspectos como la no distinción entre combatiente y no combatiente, el involucramiento de los civiles, el uso de armas y tácticas no convencionales, el financiamiento ilegal, la dependencia de redes y apoyos externos, entre otros (Springer, 2005, pp. 60-61).

En cualquier conflicto, el número de partes implicadas (amplitud), su composición interna y el tipo de relaciones que sostienen entre sí (indiferencia, cooperación, competencia, conflicto o una combinación) son un aspecto fundamental de la *estructura del conflicto*, además del problema que lo causó y del proceso de desarrollo de la contienda (Valenzuela, 1994, p. 62). En cuanto al proceso, las dinámicas de ampliación o reducción de participantes y escalamiento o desescalamiento de las hostilidades pueden contribuir a explicar las dificultades o los aciertos para tratar y eventualmente resolver el conflicto (Valenzuela, 1994, pp. 62-63).

Despejando aspectos como la amplitud, prolongación, intensidad (de las actividades armadas) y el grado de la afectación institucional de las lógicas del conflicto armado interno, sus variables asociadas pueden tratarse como estrictamente independientes y presiones que llevan a las autoridades a adoptar una determinada política doméstica y exterior, o como factores directamente intervinientes sobre los procesos decisorios y que terminan alterando las *variables gubernamentales*, por ejemplo, la “normalidad” de la relación entre los ciudadanos y el Ejecutivo y/o las Fuerzas Armadas. También pueden alterar las *variables funcionales*, pensando en la producción de leyes permisivas o que fomentan directamente el paramilitarismo o la participación directa de actores externos buscando tratar o zanjar ese conflicto. Es decir, conviene articular el análisis de la evolución de la estructura y variables propias del desarrollo del conflicto armado con los episodios claves de relación o mayor imbricación entre política exterior y estrategia frente al conflicto interno, que pudo ser de

confrontación, de elusión, de negociación o una combinación de posturas frente a las dinámicas y los actores que desafiaron el monopolio de la violencia y/o legitimidad del gobierno y las instituciones políticas establecidas. Puede decirse que en presencia de un conflicto multilateral (interno) o que involucra a más de un actor colectivo o grupo que se define “en guerra” contra el Estado o que actúa paralelamente en su nombre, y decide en consecuencia instrumentalizar el miedo y la violencia, se hacen más complejos tanto el triunfo militar como los procesos de paz negociada, y más cuando esos actores se embarcaron en redes de cooperación externa.

Gráfica 5. Relación entre causas y estructura del conflicto, posturas gubernamentales y política exterior



Históricamente, para el curso de algunos conflictos armados internos acaecidos durante la Guerra Fría, la estructura bipolar resultó apenas una variable de estímulo o de referencia para las partes internas enfrentadas, pero en otros escenarios la competencia política, económica y militar entre EE.UU. y la URSS incidió directamente en el desarrollo de la confrontación doméstica y de la adopción de las decisiones gubernamentales para encarar ese desafío interior. Esto ha llevado a algunos autores a preguntarse por el efecto que tuvo y sigue teniendo un pasado de alineamiento de unos Estados bajo los “paraguas” estadounidense o soviético sobre sus políticas exteriores, por ejemplo frente a los conflictos interestatales o internos que otros experimentan, lo cual podría estimularlos a involucrarse o no hacerlo (Mowle, 2003, p. 572).

Regresando con las presiones domésticas de confrontación, se denota que pueden emerger ante circunstancias materiales y percepciones *sociales* que producen “descontento” y en ocasiones rebelión entre la población, como la pobreza, el racismo, las pugnas religiosas e ideológicas, y/o ante condiciones *sistémicas* como las globales, regionales o bilaterales “injustas” y/o percepciones frente a las influencias externas, que propician reacciones negativas y violentas en el interior en contra del Estado y el *statu quo* institucional. Casos de lo segundo pueden ser el imperialismo a favor de otra nación y que es “consentido” por las élites locales, el alineamiento político entre élites locales y élites externas o empresas transnacionales, entre otras situaciones críticas plausibles. Todas ellas dependientes de la sensibilidad política de la población o de alguno de sus sectores a esas circunstancias. Puede decirse que el grado de percepción de amenaza que los actores le atribuyen a esas situaciones y la presencia de preferencias muy intensas y opuestas a las del gobierno de turno pueden detonar movilizaciones o acción colectiva y posturas de no negociación que aumentan los costos de conciliar y arbitrar las diversas opiniones (Olson, 1992; Cante, 2007), y que llevadas al extremo, dan lugar al ejercicio de la violencia como forma de resistencia a esos intereses o valores dominantes.

El quid del asunto es encontrar los factores que explican por qué unos actores optan por el alzamiento armado en lugar de acudir a los canales institucionales de gestión de los conflictos u oponerse desde formas de resistencia no violenta, como la desobediencia civil o la protesta, ya que la mera presencia de injusticias reales o percibidas no es suficiente para propiciar la *detonación* de un conflicto armado interno. Por ejemplo, frente a seis causas (separadas) que se han defendido en la literatura especializada: a) la codicia de un actor en rebelión, b) la presencia de poderes extranjeros codiciosos, c) el “descontento” social, d) la factibilidad de depredar recursos, e) la debilidad del Estado, o f) la debilidad/dispersión del mercado interno, un estudio comparado sostiene que es la triple combinación entre debilidad del Estado, descontento social y economía extremadamente dependiente de los recursos naturales (más si son agrícolas) la que propicia una alta probabilidad de detonación (Humphreys, 2005).

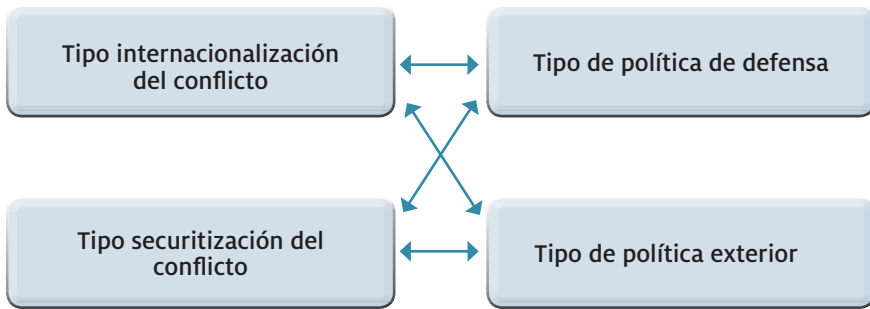
En relación con las estrategias y los medios para llevar a cabo el conflicto armado interno, la política exterior resulta un instrumento del

Estado para asegurar o ganar asimetría a su favor frente a los actores que lo desafían internamente tanto militar como políticamente, así como las relaciones externas o diplomacia “paralela” de los actores no gubernamentales inmersos o afectados en el conflicto podría contribuir a mejorar su posición material o moral frente a los demás implicados. Borda (2005) sugiere en relación con la política exterior, que la estrategia de *internacionalización del conflicto* es una decisión “explícita y consciente” de un gobierno para involucrar actores externos, no solo para mantenerse en el poder y recuperar asimetría a favor del Estado frente a los grupos armados ilegales, reduciendo los propios costos y la duración de ese conflicto, sino que además es propiciada por la “empatía” entre las élites nacionales y externas y la percepción de similitudes culturales o institucionales entre las partes (pp. 74-77).

La *securitización* del conflicto armado interno o de algunos de sus aspectos domésticos e internacionales es tanto una estrategia como un proceso intersubjetivo que se puede derivar de la mezcla de intereses del gobierno y las élites y presiones *societales* y sistémicas y que logra activar tanto el aparato de defensa como la política exterior en contra del “enemigo”. La *securitización* de un fenómeno se propicia cuando se combinan tres factores: a) se define explícitamente eso como una “amenaza” a la existencia de un objeto referente —mundo, región, Estado-Nación, grupo o individuo—; b) interviene en ello un agente que tiene la capacidad de adoptar medidas de emergencia, usualmente coercitivas; y c) altera o cambia las reglas que restringían el uso de esas medidas (Buzan *et al.*, 1998, p. 5, citado en Hough, 2004, p. 8).

Pero cuando la comprensión del problema y las medidas a tomar se simplifican, definiendo la seguridad nacional (y exterior) en términos exclusiva o primordialmente militares, hay por lo menos dos consecuencias negativas: se conduce a los gobiernos a concentrarse en las amenazas militares e ignorar otros peligros que lesionan a la población, y se acentúa la militarización de la agenda doméstica y de las relaciones exteriores, produciendo entornos más inseguros (Ullman, 1983, p. 129). Esto es típico en medio de discursos/doctrinas llamando a la “guerra” (nacional o internacional) contra diversos referentes concretos o abstractos: el narcotráfico, el terrorismo, “los infieles”, la delincuencia, la “tiranía”, el “castro-chavismo”, etcétera. Entre más abstractos sean los referentes, más difusas, ineficaces y arbitrarias resultan las medidas.

Gráfica 6. Relaciones de ida y vuelta entre internacionalización y securitización del conflicto y políticas exterior y de defensa



Cuando esa estrategia de securitización del problema incluye la solicitud de injerencia directa (sobre todo militar) de una potencia externa por parte de las élites, se puede hablar de una estrategia de *intervención por invitación* (Tickner, 2007). Lo paradójico es que esta postura termina profundizando la dependencia de las periferias a los centros y no garantiza el compromiso de la otra potencia con los intereses y objetivos de potencias menores, de modo que terminan reflejándose más los intereses de la parte dominante y se corre el riesgo de temer permanentemente por los cambios de política doméstica (congresional o presidencial) de ese país (Tickner, 2007, pp. 94-95). No obstante, la sola invitación (oficial) no es suficiente para la intervención, ya que el discurso en la política exterior y/o las características de ese problema “crítico” deben lograr que la contraparte perciba ese asunto como altamente *prominente* y altamente *amenazante*. Se precisa esa doble condición dado que la prominencia y la amenaza de una situación pueden percibirse cada una en grados distintos y generar diversas combinaciones (alto-alto, alto-bajo, bajo-alto, bajo-bajo). La *prominencia* tiene que ver con la relevancia que se le da a unos intereses, valores o principios en relación con un asunto; y la *amenaza* se define en términos de la percepción anticipada de pérdida (humana y material) en una situación (Astorino Courtois, 2000, p. 491).

En cuanto a la relación entre variables intervinientes de la política exterior en el *policy-making* y el conflicto armado interno, pueden integrarse algunos de los aspectos del proceso decisorio y de las hipótesis

causales del realismo neoclásico y del constructivismo a las ocasiones de decisión que tienen que ver con los momentos en los que los decisores han considerado que: a) es relevante usar la política exterior para incidir en el curso del conflicto; b) identificando las maneras en que ella puede contribuir al fortalecimiento de la estrategia ofensiva o militar contra los grupos armados —diplomacia para la guerra— o bien a la estrategia de paz negociada —diplomacia para la paz—; y c) eligiendo una de las alternativas o una combinación de ellas y que se puede estudiar según un periodo específico de gobierno y/o coyuntura específica de la confrontación, asociada por ejemplo a la correlación de fuerzas de ese instante, a la intensidad de los enfrentamientos, a las posturas de aceptación, apoyo o rechazo a esas medidas por parte de actores internacionales claves, a la detección de apoyos externos hacia los enemigos internos, entre otros aspectos críticos.

El tipo de configuración de la unidad de decisión que se dio para usar la política exterior en momentos decisivos de la confrontación armada podría determinar no solamente resultados que ya se discutieron, tales como el tiempo o los recursos invertidos, y la legitimidad de la política. El carácter abierto o cerrado en la unidad de decisión que tendió a ser más frecuente para cierto gobierno, pudo incidir en por lo menos tres *outputs* de la relación conflicto interno-política exterior: a) el grado de disposición gubernamental para involucrar múltiples actores o acomodar diversas preferencias de índole externa interesadas en el conflicto, incorporándolas a su forma privilegiada de lidiar con él; b) el grado de aceptación o rechazo gubernamental expuesto en el exterior acerca de la conducta de actores domésticos y externos implicados en el conflicto, buscando que actores internacionales se identifiquen con esas posturas oficiales; y c) la valoración positiva o negativa del uso de medidas coercitivas para incidir sobre los apoyos externos (reales o presuntos) de los enemigos internos.

Ahora bien, desde aportes de algunas teorías de las relaciones internacionales, pueden discutirse otros vínculos plausibles entre política exterior y conflicto armado interno.

Desde el realismo neoclásico, los aspectos asociados a las *variables conductuales*, como una percepción sobre la falta de cooperación o liderazgo de la potencia regional para respaldar las posturas oficiales del gobierno de una potencia secundaria frente a su propio conflicto interno, pueden motivar *outputs* tales como el desinterés por los proyectos

regionales de esa potencia líder o el privilegio de alianzas y acuerdos, sobre todo militares, con potencias extrarregionales, lo que puede poner en duda la capacidad de esa potencia líder como eje “estabilizador” de su vecindario y como mediador en conflictos domésticos.

La *variable histórica* en relación con los aspectos externos o regionales del conflicto interno también podría explicar parte de la disposición o renuencia de una potencia secundaria a buscar la ayuda de la potencia regional para resolver su conflicto interno. En este plano, los legados de una guerra bilateral previa o agresión unilateral por parte de la potencia líder (si los hubo) y también la percepción o comprobación de algún tipo de tolerancia, connivencia o apoyo al enemigo interno por parte del gobierno o actores política y económicamente muy influyentes de la potencia regional, pueden hacer que los decisores de la potencia secundaria desconfíen de toda insinuación de mediación o injerencia de la primera, aunque ofrezca incentivos como ayuda logística, militar o económica.

En cuanto a la *variable estructural*, el grado de asimetría entre las potencias secundarias y la potencia regional, o polaridad, podría influir sobre su aceptación o rechazo a la ayuda externa de las primeras frente a la segunda con el propósito de resolver su conflicto armado interno. De este modo, se presumiría que una gran asimetría entre ambas potencias puede facilitar una política exterior de intervención por invitación (cooperación hegemónica) para lidiar con el conflicto interno en ausencia de mejores recursos, pero una asimetría moderada por las capacidades intermedias combinadas y/o estrategias colectivas de las potencias secundarias o el respaldo de una gran potencia externa, podría activar de manera preferente la búsqueda de una cooperación internacional que excluya o minimice el papel de la potencia regional en su conflicto doméstico. Asimismo, la presencia de confianza entre unidades y de bases institucionales para tratar regionalmente las crisis internas e interestatales puede motivar a los decisores del país en conflicto a transportar sus preocupaciones internas a los organismos regionales, pero lo contrario puede suscitar un conflicto adicional: el de las alternativas que impulsa la potencia regional y/u otras potencias secundarias para tratar de finalizar ese conflicto ajeno o reducir sus efectos transfronterizos, opciones que chocan con la postura oficial y divergente del país afectado.

Finalmente y sobre todo si las variables anteriores no resultan muy relevantes, los factores puramente *domésticos* o del juego político interno

podrían ayudar a explicar por qué los decisores y otros actores nacionales influyentes de una potencia secundaria optan por incentivar o evitar el involucramiento de la potencia regional en su conflicto interno. La tendencia político-ideológica mayoritaria en el Ejecutivo y/o en el Legislativo, en las Fuerzas Armadas, en los gremios sindicales o productivos, en los medios de comunicación y en los sondeos de opinión, podría coincidir o no (en aspectos políticos claves para entender el conflicto y su forma más adecuada de resolución) con la tendencia político-ideológica mayoritaria de los actores más relevantes de la potencia regional. Una tendencia política minoritaria frente a la forma más idónea para tratar el conflicto interno dentro de la arena política de la potencia secundaria podría apelar a la solidaridad de las mayorías o minorías que comparten su posición en otros países, incluyendo en la potencia regional. Otro escenario podría ser el de un líder o gabinete de gobierno en la potencia secundaria que sea criticado por su falta de decisión o margen de maniobra frente al conflicto, que podría llevarlo a adoptar alternativas que no impliquen ningún tipo de participación externa.

Ahora, desde un plano constructivista, es vital preguntarse por las *creencias causales* y *normativas* (su proceso de formación) de los agentes principales y cómo se traducen a normas y prácticas frente al conflicto armado, sobre todo en relación con el papel de la política exterior, la autoimagen y los roles e imagen externos que se quieren proyectar con ocasión del propio conflicto armado interno y/o conflictos ajenos. Resultan importantes *creencias causales* sobre el origen o la naturaleza del conflicto interno (o incluso que llevan a su negación) y sobre el efecto que tiene una cierta política exterior sobre su evolución. Por ejemplo: sacrificar autonomía o soberanía externa frente a actores internacionales para recuperar soberanía interna frente al enemigo o cortar influencias externas sobre el conflicto para recuperar prestigio interno e internacional, aplicar el DIH y cooperar con organismos del sistema internacional de protección de los derechos humanos y ONG como formas de desescalar el conflicto, facilitar un eventual proceso de paz y recuperar legitimidad externa, o verlos como un “obstáculo” al cumplimiento de los objetivos militares. Son igualmente significativas algunas *creencias normativas*, como las que determinan el grado de apego del gobierno y/o las Fuerzas Armadas y el Legislativo a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en medio de las estrategias implementadas para enfrentar al enemigo interno o sus

colaboradores, creencias sobre el carácter “justo” de medidas externas y/o extremas para frenar el avance del enemigo interno y cortar sus vínculos internacionales, creencias sobre la necesidad de mostrar algún tipo de reciprocidad o alineamiento político como un deber moral frente a un país que ha sido solidario con el gobierno en medio de su guerra interna, entre otras.

Desde la óptica constructivista, es indispensable analizar cómo interactúan las ideas y los intereses de la sociedad, del gobierno y del Estado frente al curso del conflicto armado interno y la política exterior que se ha usado en relación con él, pero también en medio de un proceso de paz, si se da, incluyendo el papel que se desea para la política exterior como instrumento de apoyo a ese escenario. Por ejemplo, la institucionalidad convencional de un Estado poco democrático puede prescribir la nula o escasa injerencia externa sobre el conflicto interno o un proceso de paz, y la investigación y el castigo nulos o limitados sobre conductas tales como los crímenes de Estado; el gobierno de turno y su partido o coalición pueden adoptar una posición más flexible en estas cuestiones dependiendo de sus nexos con gobiernos anteriores y de las tendencias de opinión de cara a elecciones presidenciales, de gobierno local o para ocupar el Legislativo; y la sociedad puede reflejar una posición mayoritaria, polarizada o muy fraccionada frente a la continuidad de la guerra interna o la posibilidad de la negociación, así como con respecto al papel que en cualquiera de los dos escenarios se le quiera dar a actores internacionales particulares.

Política exterior y posconflicto

En su sentido estrecho, la paz puede definirse como ausencia de violencia armada o paz negativa (Fisas, 1998, p. 21), lo que significa que los medios para defender unos valores o fines cambian y adoptan canales que generan menor confrontación. Legalmente, más que no guerra, la paz tendría un carácter algo más positivo si se busca el fin “jurídicamente regulado” de las hostilidades y la (re)instauración del orden institucional (Bobbio, 1982, p. 164). En este sentido, hay fin del conflicto en armas y una cierta estabilidad reglamentada, pero no necesariamente se tratan las causas que motivaron el antagonismo en primer lugar, es decir, el conflicto en sí. Desde esta óptica, una versión muy limitada del posconflicto podría ser el esfuerzo gubernamental por desarmar o desmilitarizar el conflicto, a la

luz del derecho internacional, de modo que se exprese por otros canales pero sin tratar sus causas. Allí, la política exterior como apoyo a la paz interna podría limitarse a estimular variables o invitar actores externos para facilitar el proceso de desarme, desmovilización y tal vez reintegración de los combatientes a la vida civil, y orientarse a legitimar internacionalmente dicho proceso y sus resultados. Puede notarse que la priorización de la seguridad del Estado o seguridad nacional como núcleo de la paz y de la política exterior tiende a enfatizar esa comprensión lineal del posconflicto y probablemente a destacar el “sometimiento” judicial de los grupos armados y los criterios punitivos como pilares del “restablecimiento del orden”.

En sentido amplio, muy promovido por los académicos de los estudios para la paz, ésta debe ser positiva, más allá de un no hacer (p. ej. daño físico y moral) y debe procurar tanto el fin de las agresiones directas (físicas) como el fin de otras “violencias”. Por ejemplo, lo que han denominado “violencia psíquica”, “violencia estructural” y “violencia cultural” (Galtung, 1996, y Reyhler, 1997, citados en Fisas, 1998, pp. 28-29). La *psíquica* se ejerce para “reducir la capacidad mental” del otro; la *estructural* tendría que ver con aquellas disposiciones institucionales y materiales, económicas, sociales y políticas que restringen la igualdad de oportunidades para constituirse como seres y/o que impiden la satisfacción de las necesidades; y la *cultural* recurre a aspectos como el lenguaje, el fanatismo, la ciencia, el arte y otras expresiones colectivas para reproducir la xenofobia, el racismo, etcétera (Fisas, 1998, p. 29).

En definitiva, para atender a estas cuatro formas de violencia o alcanzar una paz integral desde esa mirada, se debería propiciar un proceso político participativo en torno a cuatro grandes objetivos o “4D”: desarme, democracia, derechos humanos y desarrollo (citados en Fisas, 1998, p. 20). Desde este plano amplio y profundo, la priorización de la *seguridad humana* de todos los sectores de la sociedad, más allá de la distinción entre víctimas y victimarios y del restablecimiento del “Estado legítimo”, podría ser el epicentro del proceso de paz y presumiblemente de las relaciones exteriores, donde la política exterior fungiría como instrumento para contribuir a crear un estado de cosas esencialmente nuevo (el posconflicto), más allá de la recuperación de la estabilidad institucional y la convivencia *societal*. Desde su origen en los años 60 por impulso de Noruega y Canadá, la *seguridad humana* ha estado asociada a la promoción de los derechos

humanos, el derecho internacional humanitario y el desarrollo socioeconómico basado en la equidad (Suhrke, 2007, p. 124).

Cuando la *seguridad humana* guía lo que se conoce como *peace-building* para la participación de actores externos en la construcción de un posconflicto, aparecen principios tales como enfocarse en las raíces del conflicto, no generalizar sino delinear cada intervención conforme a las diferencias locales sustantivas, buscar resultados sustentables y perdurables, y movilizar a los actores y recursos locales a favor de la paz, lo que racionaliza las operaciones pero no elimina del todo los riesgos y, sobre todo, la posible arbitrariedad de algunas de esas medidas (Paris, 2007, p. 212).

Sin embargo, cabe pensar que si algunas de las fuentes de violencia psíquica, estructural y cultural se originan en el exterior o en las condiciones intrínsecas del sistema internacional, dicho proceso y política exterior de paz se verían severamente limitados. Este asunto puede ser relevante cuando fenómenos transnacionales resultan variables causales o intervinientes del conflicto interno, por hablar solamente del narcotráfico, las migraciones, la dependencia arraigada frente a países más poderosos, la penetración de empresas multinacionales, la influencia de medios internacionales de comunicación, la incidencia directa de conflictos externos o los efectos de los ciclos económicos mundiales. La *internacionalización* de valores, prácticas, normas o ideas (p. ej. en nombre de la democracia, la seguridad e incluso la paz) que generan violencia psíquica, estructural y cultural y/o que producen esa percepción dentro de marcos colectivos de referencia distintos, puede añadir dificultades a la relación política exterior-posconflicto.

La amplitud del concepto de *seguridad humana* que se ha impulsado en la ONU podría resultar problemática (y financieramente insostenible) dado que hace difícil distinguir entre crisis/catástrofes (afectaciones a la seguridad) y cambio estructural (desarrollo), por lo que sería adecuado situar la intervención del Estado y de los actores de la sociedad internacional a la luz del concepto de *vulnerabilidad extrema* (urgencia de intervención), el cual permitiría focalizar beneficiarios y estrategias de incidencia y definir prioridades —p. ej. riesgos del posconflicto— (Suhrke, 2007, p. 130). Sin embargo y en relación con la política exterior, la aplicación de ese concepto, guiado por la política internacional, podría ocultar su servicio a intereses como la universalización del credo humanista

(liberal) y/o intereses relacionados con el esfuerzo de algunas potencias para promover su “poder normativo” y lograr intervenir (p. ej. por fines humanitarios) en los asuntos internos de los otros (Suhrke, 2007, pp. 124-126). Es decir, la intervención externa para el posconflicto, sea impuesta o dada “por invitación”, puede no ser la panacea y entrañar nuevos daños, lo que no implica que la soberanía aplicada al posconflicto o los enfoques puramente endógenos/locales resulten aún mejores.

Desde la óptica de la victimología, en el diseño del posconflicto también pueden presentarse tensiones similares entre autonomía o intervención, minimalismo o maximalismo de la política, justicia o perdón, indemnización y restitución o reparación simbólica, entre otros. En general, en un proceso de *desvictimización* intervienen múltiples factores y actores, por lo que más que con un proceso de reparación, un escenario de posconflicto tendría que ver con modelos y medidas de reconstrucción de las relaciones entre actores, incluyendo la prevención de la *revictimización* (Tamarit y Villacampa, 2006, p. 53).

Para tal efecto, reconstruir (o construir) relaciones, se adopta un marco temporal o de *justicia transicional*, donde actores del sistema de justicia penal, policía, servicios sociales y de salud, los responsables políticos, los medios de comunicación, las autoridades morales y religiosas, los grupos esenciales de la sociedad civil y las asociaciones de víctimas se invocan para ayudarlas a salir de esa condición, interrumpiendo ciclos de venganza, facilitando el duelo, recomponiendo la confianza y el tejido social y edificando objetivos colectivos (Tamarit y Villacampa, 2006, p. 54). Además, en cuanto al papel económico y legislativo del Estado, las políticas e instituciones adoptadas para facilitar el *desarme, desmovilización y reintegración* (DDR) de los combatientes deben propender por un cierto equilibrio frente al costo de las medidas para reparar y proteger a las víctimas del conflicto, mitigando una dinámica de “competencia de intereses” desintegradora (Tamarit y Villacampa, 2006, p. 90).

Desde un punto de vista ya no analítico sino prescriptivo, la ONU estipula que los Estados deben introducir medidas de indemnización, de restitución, de rehabilitación y de satisfacción moral, pero también, y lo que resulta más desafiante en términos de posconflicto, deben implementar *garantías de no repetición* (ONU, 2006). Éstas procuran la desmilitarización de la seguridad pública y de la autoridad política, la normalización procesal de los sistemas civiles y militares de justicia, la independencia

del poder judicial, la protección de los profesionales y defensores de derechos humanos que apoyan a las víctimas, la educación pública en derechos humanos y derecho internacional humanitario y el ajuste de las normas y procedimientos para los funcionarios públicos según los estándares internacionales (ONU, 2006).

Instrumentos internacionales como ese, reflejan la disminución de la noción fuerte de soberanía westfaliana y el estatus creciente del individuo como sujeto de derecho internacional, y la *reparación* aparece como un mecanismo que aspira a hacer cumplir obligaciones en materia de derechos humanos en ausencia de una fuerza policial global con la capacidad de imponer o restaurar el orden (Torpey, 2006, p. 49). Sin embargo, todo depende de los procesos políticos concretos y del desarrollo de los significados y fases relativos a la paz.

Apuntes para Colombia y su proceso de paz actual

El desarrollo del proceso de paz debe ir siendo convergente con los roles que se propone Colombia para su política exterior, de modo tal que no envíe señales contradictorias. Entre otros ejemplos, el pluralismo en la mesa de negociación debe significar pluralismo para formular los objetivos externos del país; la centralidad de las víctimas de todas las partes implicadas en el conflicto debe implicar un reconocimiento oficial externo y explícito de las atrocidades, incluyendo las cometidas por funcionarios públicos; la desmilitarización y normalización de la seguridad pública debe conducir a la promoción exterior de la cooperación en seguridad y de reformas cívico-militares de tono democrático en la región; la búsqueda de cooperación financiera y ayuda humanitaria para reducir los costos de la atención a las víctimas y de las políticas de reformas hacia el posconflicto, debe corresponderse con una política exterior para brindar cooperación en estas mismas áreas hacia países más deteriorados.

Asimismo, las medidas domésticas y definiciones que se adopten para implementar los puntos del acuerdo final deben reflejarse en las prácticas y los significados que se despliegan en la acción exterior de todos los organismos del Estado. De esta manera, se reducen las contradicciones institucionales, la competencia destructiva entre órganos y la posible emergencia de diplomacia paralela por parte de gestores públicos, legisladores y funcionarios judiciales y de control. Y al mismo tiempo, se

mitiga o canaliza la presión múltiple por parte de actores internacionales tales como otros Estados, las cortes y las ONG que trabajan por los derechos humanos y que se han vinculado de alguna manera con los actores del conflicto armado interno, ya sean combatientes o civiles.

Las nuevas reglas que tengan lugar en el desarrollo de las reformas hacia el posconflicto, si tienen carácter democrático, deben incluir modificaciones en algunos aspectos de la política exterior, desde cómo se la entiende hasta cómo se implementa, sin perjuicio del carácter naturalmente autoritativo y de participación limitada que define a cualquier política pública. La identificación y modificación de las creencias normativas y causales que propiciaron y/o escalaron el conflicto violento doméstico deben acompañarse de la identificación y modificación de los significados, códigos y condiciones que estimularon políticas exteriores de negación del conflicto y las atrocidades, de invisibilización de las víctimas, de desbordamiento intencional del conflicto hacia otros países, de involucramiento económico, político y militar de actores externos en el transcurso de las hostilidades y de hostigamiento internacional a los connacionales en el exterior que fueron erróneamente calificados como integrantes del enemigo interno o de ser sus colaboradores.

Relacionada con la restitución y el retorno, la política exterior en el campo migratorio debe propender por facilitar el regreso seguro y voluntario de las víctimas que huyeron del país y la devolución o compensación de su patrimonio menoscabado, o dado el caso, cooperar financiera y administrativamente con los países receptores para que los solicitantes de asilo y refugio se encuentren en condiciones similares o mejores a las que experimentaban antes de ser victimizados por alguno de los grupos combatientes en el transcurso del conflicto armado.

Relacionada con el DDR, la política exterior debe procurar facilitar, en coordinación con las autoridades de los países que los hayan alojado directa o indirectamente, el retorno y la concentración de combatientes y redes civiles de apoyo de los grupos alzados en armas, así como la detección, el registro, la incautación y la destrucción de todos los materiales de guerra para evitar que ingresen al país o que alimenten otros conflictos armados o redes criminales transnacionales. En caso de que un país se ofrezca voluntariamente para alojar y aplicar las penas alternativas y los procesos de reincorporación a la vida civil de los combatientes y redes de apoyo que allí residan o que reciba por traslado, la política exterior del

país epicentro del sistema de justicia transicional debe lograr que los criterios de esas políticas sigan los estándares internacionales de detención y procesamiento o los mínimos implementados en el marco endógeno que se definió para los actores locales que participaron de las hostilidades. La política exterior también puede canalizar recursos económicos y técnicos externos para solventar el diseño y puesta en marcha del DDR, incluyendo el uso de comisiones internacionales para la verificación del proceso, y si fuera necesario, de personal policial y militar externo para garantizar la seguridad de los combatientes que desean desarmarse y concentrarse para la desmovilización sin temor a las represalias.

Relacionada con la reparación, la política exterior debe complementar los recursos financieros nacionales y subnacionales limitados para costear mejor las necesidades de las víctimas con recursos de la cooperación internacional, de la ayuda humanitaria externa y créditos extraordinarios. Esto incluye además el logro de una cooperación estrecha con las autoridades financieras, judiciales y de inteligencia de los países que se sospecha sirvieron para sacar, blanquear o triangular activos producto de las actividades ilegales de las partes combatientes y/o de los autores intelectuales y perpetradores de las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Así como la acción exterior del Estado, de las partes beligerantes y de las diversas víctimas del conflicto interno contribuyeron a internacionalizar el conflicto mediante el despliegue de significados y narrativas competitivas y la búsqueda de apoyos externos para cada causa en particular, la política exterior del posconflicto debe pretender exponer internacionalmente una narrativa compartida, democrática e incluyente, con respeto por las diferencias, acerca del proceso de paz, e internacionalizar la acción colectiva encaminada a la superación de los odios y la identificación de aliados externos para formular, implementar y evaluar las medidas de justicia transicional y de reconstrucción económica, política y social.

En cuanto a la verdad, es preciso formular política exterior para ayudar a esclarecer la naturaleza y profundidad de la participación de ciudadanos y empresarios de otros países en el transcurso del conflicto armado interno, en colaboración con las autoridades pertinentes.

Así como la política exterior contribuyó a securitizar lo que se calificó en su momento como amenazas internas, transnacionales y externas

asociadas al conflicto armado interno, subordinando las relaciones exteriores (por ejemplo) a las llamadas guerras contra el narcotráfico y el terrorismo y propiciando la securitización y las posturas defensivas de varios países vecinos frente a la política ofensiva de seguridad nacional del país origen del conflicto, la política exterior del posconflicto debe propender por la desecuritización de los problemas fronterizos, de los diferendos limítrofes si los hay y de las discrepancias entre modelos de gobierno, mediante la promoción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad cooperativa, haciendo transparentes el gasto y la inversión militares, creando y/o fortaleciendo los canales institucionales para la gestión binacional del riesgo y de las crisis, compartiendo permanentemente información de interés común para la seguridad pública, promoviendo acciones conjuntas para mitigar las fuentes de vulnerabilidad común y fortalecer los programas de desarrollo e integración fronteriza como medidas preventivas antes de acudir a medidas reactivas como la militarización y los cierres de las fronteras.

Finalmente, otro de los aspectos en los cuales la política exterior puede contribuir, en la construcción del posconflicto, es en la búsqueda y el estímulo a inversionistas y a fuentes externas de apoyo a proyectos locales de desarrollo, particularmente en las periferias. Esto a razón del presupuesto limitado de un país como Colombia, considerando algunas de sus zonas de geografía agreste y localidades muy apartadas y débilmente conectadas de los centros administrativos. Aún si las FARC se demobilizan exitosamente, algunas de las características territoriales e institucionales del país constituyen causas permisivas para la emergencia de estructuras armadas. La presencia de vastas áreas apartadas y de difícil acceso y con comunidades con una baja lealtad al aparato central, puede facilitar la penetración y el arraigo de esas estructuras si la población está dispuesta a cooperar con información y recursos y si existen fundamentos políticos para pensar en la existencia de reivindicaciones territoriales, sociales o económicas profundas y sin resolver (Hart, 1991, pp. 366-367).

Referencias

- Astorino Courtois, A. (2000). The Effects of Stakes and Threat on Foreign Policy Decision-Making. *Political Psychology*, 21 (3), 489-510.
- Beasley, R. *et al.* (2001). People and Processes in Foreign Policymaking: Insights from Comparative Case Studies. *International Studies Review*, 3 (2), 217-250.
- Bennett, A. (2014). The mother of all isms: Causal mechanisms and structured pluralism in International Relations theory. *European Journal of International Relations*, 19 (3) 459-481.
- Bobbio, N. (1982). La idea de la paz y el pacifismo. En N. Bobbio (2012), *El problema de la guerra y las vías de la paz* (pp. 157-185). Barcelona: Gedisa.
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Revista Colombia Internacional*, 65, 66-89.
- Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cante, F. (2007). Acción política no-violenta y negociación. En F. Cante, *Poder Social* (pp. 210-227). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Duncan, W., Jancar Webster, B., y Switky, B. (2009). *World Politics in the 21st Century*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Fierke, K. (2007). Constructivism. En Dunne, Kurki y Smith, *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (pp. 166-184). Oxford: Oxford University Press.
- Fisas, V. (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria.
- Flemes, D. (2012a). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-38). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Flemes, D. (2012b). Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. En E. Pastrana, S. Jost y D.

- Flemes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 25-50). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Flemes, D. y Wehner, L. (2012). Drivers of Strategic Contestation in South America. *Paper 207*, German Institute for Global and Area Studies (GIGA).
- Hart, L. (1991). *Strategy*. Santa Barbara, CA: Meridian Publ.
- Hermann, M. (2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Review*, 3 (2), 47-81.
- Hough, P. (2004). Security and Securitization. En *Understanding Global Security* (pp. 1-20). Oxon: Routledge.
- Humphreys, M. (2005). Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms. *The Journal of Conflict Resolution, Paradigm in Distress? Primary Commodities and Civil War*, 49 (4), 508-537.
- Kaarbo, J., Lantis, J. y Beasley, R. (2012). *The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. Recuperado desde <http://www.cqpress.com/docs/college/beasley2e.pdf>.
- Klotz A., y Lynch, C. (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. Nueva York: M.E. Sharpe, Inc.
- Krasner, S. (1992). Realism, Imperialism, and Democracy: A Response to Gilbert. *Political Theory*, 20 (1), 38-52.
- Lobell, E., Ripsman, N. y Taliaferro, J. (2009). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Losada, R. y Casas, A. (2008). El enfoque de procesos decisorios. En *Enfoques para el análisis político* (pp. 25-50). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Mearsheimer, J. (2007). Structural Realism. En Dunne, Kurki y Smith, *International Relations Theories. Discipline and Diversity* (pp. 71-88). Oxford: Oxford University Press.
- Mowle, T. (2003). Worldviews in Foreign Policy: Realism, Liberalism, and External Conflict. *Political Psychology*, 24 (3), 561-592.
- Olson, M. (1992). La lógica de la acción colectiva. En A. Batlee (Comp.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 203-220). Madrid: Ariel.

- Organización de Naciones Unidas, ONU. (2006). *Resolución A/RES/60/147. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Paris, R. (2007). Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? En B. Buzan, y L. Hansen (Comp.), *International Security. Volume IV: Debating Security and Strategy and the Impact of 9-11* (pp. 208-221). Thousand Oaks, CA: Sage Library of International Relations.
- Rosenau, J. (1968). Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? *International Studies Quarterly*, 12 (3), 296-329.
- Rosenau, J. (1994). Preteorías y teorías sobre política exterior. En J. Vásquez (Comp.), *Relaciones internacionales. El pensamiento de los clásicos* (pp. 206-219). México D.F.: Editorial Limusa.
- Smith, L. (2001). *Benefits of Comparative Foreign Policy*. Montreal, Canadá: McGill University. Recuperado desde http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1748042.
- Springer, N. (2005). *Desactivar la guerra: alternativas audaces para consolidar la paz*. Buenos Aires: Aguilar.
- Suhrke, A. (2007). Human Security and the Interests of States. En B. Buzan y L. Hansen, *International Security. Volume IV. Debating Security and Strategy and the Impact of 9-11* (pp. 124-134). Thousand Oaks, CA: Sage Library of International Relations.
- Tamarit, S. y Villacampa, E. (2006). *Victimología, justicia penal y justicia reparadora*. Bogotá: Universidad Santo Tomás, Grupo Editorial Ibáñez.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90-111.
- Torpey, J. (2006). *Making Whole What has been Smashed*. Londres: Harvard University Press.
- Ullman, R. (1983). Redefining security. *International Security*, 8 (1), 129-153.

- Valenzuela, P. (1994). La estructura del conflicto y su resolución. En F. Reyes (Comp.), *Democracia y conflicto en la escuela* (pp. 55-64). Bogotá: Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46 (2), 391-425.



2. Construcción de paz y política exterior

La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y el posconflicto

Eduardo Pastrana Buelvas¹ y Diego Vera Piñeros²

Introducción

Antes del emprendido por Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), hubo otros procesos de paz, pero hoy llaman la atención el clima internacional que se busca potenciar y el papel que cumplen la política exterior colombiana (PEC) y las reformas internas, aún con dos de los cinco puntos del acuerdo de La Habana sin resolver e incertidumbre acerca del mecanismo más adecuado de refrendación final.

La solución negociada del conflicto armado interno y la consecuente búsqueda de la paz han venido influyendo constantemente en la agenda de política exterior colombiana (PEC). Las negociaciones entre el actual Gobierno colombiano y las FARC comienzan en 2012, durante el primer período presidencial de Santos (2010-2014). Con el autodenominado Ejército de Liberación Nacional (ELN), hay exploraciones desde 2012,

1 Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig.

2 Profesor instructor de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ), adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales. Politólogo de la PUJ y Magíster en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá).

pero aún no negociaciones. Sin embargo, tanto el Gobierno como una amplia porción de la sociedad han estado de acuerdo en que se negocié fuera del país sin un cese al fuego y sin despeje, condiciones que parecen atípicas para un proceso de paz, pero que se explican por lo que significó negativamente el fracaso del proceso del Caguán con las FARC en la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002).

Así mismo, los diálogos de La Habana entre el Gobierno colombiano y las FARC han generado gran interés entre los gobiernos y los representantes de la rama legislativa de Estados Unidos, Alemania, Francia, Reino Unido, Brasil, Uruguay, Ecuador y otros países, por no hablar de la influencia más directa que han alcanzado los Estados garantes del proceso (Noruega y Cuba) y los acompañantes (Chile y Venezuela). Igualmente, parece ir en aumento la observación por parte de actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Corte Penal Internacional (CPI) o *Human Rights Watch* (HRW), los cuales han venido monitoreando permanentemente el desarrollo del conflicto armado interno.

En este contexto, es necesario reflexionar acerca del rol que una PEC diversificada temática y geográficamente ha venido desempeñando como catalizadora del proceso de paz y también de la preparación de condiciones domésticas y externas para empezar a construir las bases del llamado “posconflicto”. La PEC como herramienta de paz resulta una idea gubernamental que se ha acentuado en el último año, aunque suene extraña la meta de poner los pilares del posconflicto en medio del conflicto.

A pesar de las vicisitudes de la mesa y los vaivenes de la opinión pública (algunos días más escéptica que otros), Santos parece firme en intentar llevar a cabo sus “tres pilares” de gestión para su segundo mandato, los cuales conectará progresivamente con la PEC, que históricamente ha resultado un brazo político adicional de los presidentes colombianos. Así pues, desde su reelección, Santos anunció como objetivos de mediano plazo (2025) la consecución de la paz, el logro de la equidad y el avance como país “más educado de América Latina”, ligando estas tres metas ambiciosas con ideas que comprometerán inevitablemente a la PEC, tales como la búsqueda de admiración, respeto y liderazgo externos, y la contribución a la cooperación e integración regionales (Presidencia de la República de Colombia, 7 de agosto de 2014).

Probablemente sea en medio de contradicciones e incertidumbres, de tensiones internas y presiones desde el exterior, pero indudablemente se trata de una coyuntura positiva que hoy resulta “única e irrepetible”. No solamente lo es por el grado de involucramiento de la opinión pública nacional y la participación sin precedentes de múltiples actores políticos, económicos, sociales y hasta militares en la mesa de negociación. También lo es por la manifestación amplia de respaldo internacional a una solución negociada y por la alta posibilidad de que se desmovilice, desarme y reintegre la mayor parte del grupo guerrillero más antiguo en la historia latinoamericana.

En medio de sus convulsiones, ya se puede hablar de algunos frutos del proceso en curso. En específico, la Fundación Paz y Reconciliación hizo un balance a inicios de 2015 y encontró un descenso del 40 % de las acciones armadas bilaterales (ante todo insurgentes) entre 2013 y 2014, la no interferencia armada de las FARC en las elecciones de 2014, un cumplimiento del 98 % de las cinco treguas unilaterales que declara esa guerrilla durante 2014, el mantenimiento de la operatividad militar aunque con un desescalamiento necesario para oxigenar la mesa, y finalmente, una correlación entre los episodios de avance de la negociación y los periodos de disminución de la intensidad de acciones guerrilleras (Ávila, 2015, pp. 5-6). Esto podría alterarse si las FARC intensifican su presión armada para ganar posición negociadora en la mesa en torno a los puntos más álgidos que quedan (p. ej. el desarme) y a medida que el gobierno busque debilitar ese poder paralelo instrumentalizando a las FFAA. cuando sienta que el estancamiento de un punto se prolonga amenazadoramente. Pero aun en esas condiciones, la PEC como dispositivo para presionar diplomáticamente a las FARC y el llamado internacional a acelerar los avances y mantener las discrepancias en el campo del diálogo (p. ej. por parte del Secretario General de la ONU), pueden funcionar como válvulas de escape para distender las posiciones entre las partes.

En suma, con el propósito de abordar la reflexión de los posibles retos de la PEC en un período de posconflicto, el presente artículo, en primer lugar, lleva a cabo una breve retrospectiva histórica sobre la incidencia del conflicto armado interno en la acción exterior de Colombia. En segundo lugar, enfatiza lo que ha significado la securitización como un rasgo característico de la PEC con relación al fenómeno del conflicto armado interno. En tercer lugar, aborda el rol que ha desempeñado la PEC en el

desarrollo de los diálogos de paz entre el gobierno colombiano y las FARC en La Habana. Por último, identifica los posibles retos que enfrentará la PEC en un período de posconflicto.

De dónde venimos

El conflicto armado interno lleva más de cincuenta años de transcurso, y aunque las cifras podrían subir a medida que se discute la verdad, el Centro Nacional de Memoria Histórica calcula un total de 220.000 muertos (81,5 % civiles), 27.000 secuestrados, 4.744.046 personas desplazadas, y 8,3 millones de hectáreas y 350.000 predios abandonados o despojados (CNMH, 2013). Los resultados de implementar una “Comisión de la Verdad”³, siguiendo el paradigma surafricano, podrían engrosar estas tristes estadísticas, aunque expertos como Pécaut opinan que actores como el Centro de Memoria Histórica ya han investigado profundamente las secuelas del conflicto (*El Espectador*, 8 de junio de 2015).

Según esas observaciones, las guerrillas han sido principalmente responsables de la siembra de minas antipersona, de secuestro y de extorsión (CNMH, 2013). Los paramilitares han sido los mayores partícipes del narcotráfico, el despojo de tierras, el desplazamiento y las masacres (CNMH, 2013). No obstante, la participación profunda de ambos lados en el narcotráfico parece remontarse tan solo a mediados de los años 90, tras el declive de los grandes carteles colombianos, como el de Medellín (liderado por Pablo Escobar) y el de Cali (encabezado por los hermanos Rodríguez Orejuela). Dos momentos clave fueron: por un lado, “la guerra contra los carteles” de Barco (1986-1990) y Gaviria (1986-1994), concebida y respaldada por EE.UU. (Reagan y Bush padre) y que casi acabó con las mafias, pero condujo a que las FARC y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) ocuparan ese vacío; y por otro lado, la “contaminación” de Perú, Bolivia y Ecuador como cultivadores de coca junto a Colombia, eslabonando progresivamente un fenómeno andino en el que EE.UU. optó por involucrarse ofensivamente y la Unión Europea a través de la cooperación humanitaria y el desarrollo alternativo (Dangond, 2012, pp. 138-143).

3 En junio, en medio de los diálogos de paz, gobierno y FARC acordaron implementar este mecanismo una vez firmado el acuerdo final entre las partes. Sería independiente e imparcial, de carácter extrajudicial y podría investigar crímenes de las FARC, del Estado y de cualquier individuo relacionado con el transcurso del conflicto armado (El Colombiano, 4 de junio de 2015).

Las Fuerzas Armadas también han tenido parte en la degradación del conflicto, ya que la Fiscalía ha investigado más de 3.500 casos de ejecuciones ilegales entre 2002 y 2008, y obtuvo condenas en 402 casos, la gran mayoría solo contra soldados de bajo rango y suboficiales (HRW, 2015, pp. 3-4). Las pesquisas contra contratistas de multinacionales de EE.UU., como Drummond y Chiquita Brands, y las investigaciones sobre parapoltica y farcpoltica, además de los testimonios de desmovilizados de las AUC contra gremios de la ganadería y la palma de aceite, son hechos que reflejan el alto grado de involucramiento de empresarios y políticos en el escalamiento del conflicto. Hacia 2012, con ocasión de las revelaciones del proceso de “Justicia y Paz”, los fiscales y magistrados enviaron a la justicia ordinaria más de 11.179 solicitudes de indagación de 943 políticos, 870 militares, 330 servidores públicos y 9.036 personas privadas (*Verdad Abierta*, 12 de junio de 2012). Por eso se explica no solamente el carácter pluralista del actual proceso, sino además varias tesis que se vienen discutiendo: la aplicación de criterios de la llamada “justicia transicional” o excepcional para todas las partes involucradas en el conflicto (no solo las FARC), reparación integral para todas las víctimas del conflicto (incluyendo soldados y policías) e inclusión del ELN en el escenario de paz, así sean dos mesas de diálogo, pero un solo proceso.

El tratamiento del conflicto armado ha tenido varios episodios de desmovilizaciones, de desescalamiento y de escalamiento, de alineación y desprendimiento parcial frente a la política exterior e injerencia de EE.UU. Hubo en Colombia gobiernos críticos de la manera en que ese país ha procedido a intervenir en otros países (Misael Pastrana, 1970-1974), que exigieron corresponsabilidad del Primer Mundo en materia antidrogas y diálogo multilateral (López Michelsen, 1974-1978) e incluso que intentaron mostrarse generosos con los grupos insurgentes en términos judiciales para facilitar su desmovilización siendo un poco más autónomos frente a EE.UU., como Belisario Betancur (1982-1986) y Virgilio Barco (1986-1990) (Cepeda y Pardo, 1989). Aunque las ofertas del conservador Betancur incluían amnistía general, reforma agraria y posibilidad de una Asamblea Nacional Constituyente, sería la sucesión de gobiernos liberales de Barco y Gaviria (1990-1994) la que lograría sembrar definitivamente el camino para la Constituyente de 1991 y la desmovilización en 1990 del grupo M-19, y en 1991 de la insurgencia indígena Quintín Lame y la mayor parte del Ejército Popular de Liberación (EPL) (CNMH, 2014a, pp. 2-3).

Un episodio crítico para el fracaso de los acercamientos en la era Betancur fue la violación al cese al fuego de manera “sistemática y sostenida” por parte de las FFAA. (Londoño, 13 de febrero de 2015), intervención que aún hoy invita a pensar hasta dónde tiene el Ejecutivo control del cuerpo armado en medio de coyunturas de ofertas de paz a la insurgencia. En particular, preocupan aspectos como el traspaso reciente de informes internos de seguridad en las regiones a civiles e información reservada (como coordenadas de ubicación guerrillera), de exclusivo manejo de las FFAA., sobre todo al sector más fuerte de oposición al gobierno Santos: el expresidente Uribe y su partido Centro Democrático (*El País*, 8 de abril de 2013; *Semana*, 27 de septiembre de 2014).

Pero pese a la amplitud, el pluralismo y la oleada de optimismo detrás del proceso constituyente, esos gobiernos liberales intensificaron el combate militar al narcotráfico, de la mano de ayuda financiera e instrumentos de cooperación judicial con EE.UU. Aunque las FARC y el ELN se aproximaron varias veces a estos gobiernos mediante la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, al final se desmarcaron del proceso de paz al considerar que no había garantías, y se pueden tomar como ejemplos el asesinato de Carlos Pizarro (exlíder del M-19) o el casi exterminio del movimiento Unión Patriótica (UP). Los diálogos de Caracas (1991) y Tlaxcala (1992) contaban con significativo apoyo internacional y parecían prometedores para unificar un solo proceso con las guerrillas (EPL, ELN, FARC). Incluso se logró superar momentáneamente el *impasse* del ataque sorpresa de las FFAA. (la Operación Casa Verde) contra el centro de las FARC en La Uribe (Meta), pero al final el secuestro por parte del EPL del exministro Argelino Durán y su muerte por un infarto en cautiverio pudieron más para romper el proceso (CNMH, 2014b, pp. 1-2).

Un factor adicional que impidió concretar una paz general fue una agudización de las contradicciones internas y el posterior fraccionamiento de ELN y FARC, que en el primer caso condujo al desprendimiento y reinsertión del “ala política” del grupo mediante la Corriente de Renovación Socialista, y en el segundo grupo llevó a una purga interna y a una marcada remilitarización (Gallego, 2010, p. 723). Además, hubo dos factores que pudieron animar a las guerrillas a intensificar su lucha post años 90. Por una parte, fue clara la tendencia de ciertos sectores del establecimiento a respaldar la guerra sucia contra la insurgencia (asesinatos extrajudiciales, masacres y desapariciones forzadas) y a esquivar todo compromiso con

el Derecho Internacional Humanitario (Gallego, 2010, p. 97). Y por otro lado, fue retardataria la postura de sectores liberales que ambicionaban una gran reforma democrática, pero terminaron anteponiendo sus intereses en una apertura económica y privatización sin precedentes, en alianza con sectores tradicionalistas que procuraron impedir el desarrollo normativo de la Constitución de 1991 e incluso han tratado posteriormente de “desmontarla” (CNMH, 2014a, p. 5).

Pero no cabe duda, además, de que tanto los dineros del narcotráfico como la ayuda financiera y militar de EE.UU. se convirtieron en combustibles del conflicto. Lo primero ha propiciado un cuadro complejo, donde las FARC fueron comprometiéndose de lleno con el negocio como medio para “atacar al imperio por dentro”, pero en relaciones duales de confrontación/alianza con grupos traficantes, mientras el ELN ha intentado mantenerse al margen pero presencia una disyuntiva entre fracciones que se han beneficiado del cultivo y comercio y facciones que promueven su erradicación (Mujica y Thoumi, 1996, pp. 1-3). Lo segundo, que tiene conexiones directas con la política exterior, se discutirá en el siguiente apartado.

PEC y securitización

La idea de la securitización parte del hecho de que las amenazas y vulnerabilidades pueden originarse en asuntos militares y no militares, pero lo que los transforma en “problemas de seguridad” es que se definen explícitamente como amenazas a la existencia de un objeto referente (región, Estado, comunidad, individuo, etcétera) por parte de un agente *securitizador* o que tiene la capacidad de adoptar medidas de emergencia o excepcionales (usualmente coercitivas), alterando o cambiando las reglas que las restringían (Buzan, Weaever y de Wilde, 1998, en Hough, 2004, p. 18). Varios gobiernos colombianos, particularmente los más próximos a EE.UU., definieron el problema del narcotráfico y el de la insurgencia como amenazas a la seguridad nacional, las cuales fueron respondidas primordialmente con medidas represivas, militaristas, que empoderaron al Ejecutivo, debilitaron varias garantías constitucionales y terminaron envolviendo a una gran porción de la población civil. Al extender el espectro de factores asociados a las amenazas que se securitizaron, de varias formas se criminalizó la protesta social y sindical, se asociaron

indiscriminadamente varias de las luchas campesinas e indígenas por la tierra con las actividades políticas de las FARC y se estigmatizaron — se criminalizaron como cómplices o aliados del terrorismo— todos los partidos y movimientos asociados a la “izquierda” colombiana, especialmente durante los dos períodos presidenciales de Uribe (2002-2006 y 2006-2010).

Como otros países cercanos a la doctrina militar estadounidense en América Latina y que siguieron una línea dura anticomunista, la securitización de problemas internos complejos condujo a la larga a una distorsión en las definiciones conceptuales y operativas de los términos de defensa y seguridad. Aunque la seguridad nacional debería constituirse como el conjunto de medidas y estrategias de carácter civil-gubernamental encaminadas a garantizar la seguridad interior —seguridad pública— y a propender por la seguridad humana, a la postre se impusieron criterios de doctrina de defensa al interior del territorio colombiano, tales como la preparación y mentalización para *eliminar* al enemigo (Tibiletti, 2001; Saint Pierre, 2012, p. 43). Esto implicó que la política exterior se instrumentalizara, sobre todo en el gobierno Uribe, para adquirir ventajas sobre el enemigo interno y robustecer la doctrina de seguridad (Flemes, 2012, pp. 31-32). Asimismo, se buscaba instrumentalizar a los organismos multilaterales para acorralar políticamente al enemigo interno y con el tiempo adelantar una “cruzada” diplomática contra la presunta tolerancia y/o cooperación de algunos gobiernos vecinos con las FARC (Pastrana y Vera, 2012a, p. 65).

El liberal Turbay Ayala (1978-1982) ya se había alineado con la “Guerra mundial contra las drogas” liderada por EE.UU. en la era Reagan (antes fue Misael Pastrana) y había adoptado la retórica anticomunista estadounidense para perseguir sin cuartel a las guerrillas por sus vínculos con Cuba (Cepeda y Pardo, 1989). Pero los gobiernos Barco, Gaviria y, de forma paradójica, Samper —a pesar de las descertificaciones de EE.UU. por la financiación ilícita de su campaña— serían los que pavimentarían la senda hacia lo que varios analistas calificaron como la “narcotización” de la política exterior y el alineamiento definitivo de Colombia en esa lógica (Tokatlian, 1999; Cardona, 2001). Cuando EE.UU. trató de aislar internacionalmente al gobierno en la era Samper y desarrollar diplomacia y cooperación paralelas con funcionarios militares y policiales, la narcotización se hizo más explícita y negativa e involucró incluso los asuntos

económicos (Crandall, 2001, p. 115). Si bien, también hay que reconocer el efecto de las variaciones congresionales al interior de los EE.UU., ya que la doble mayoría republicana en Senado y Cámara acentuó más esa narcotización de la agenda exterior que la misma Casa Blanca en la era Clinton (Crandall, 2001, p. 101).

A medida que esa guerra interna se intensificaba, patrocinada por el exterior, las FARC se fueron insertando progresivamente en el mercado ilegal, haciendo inviable su derrota militar o una nueva negociación. Algo similar ocurre cuando diversas facciones paramilitares se funden en las AUC hacia 1996, “reciclando” además a antiguos barones de los grandes carteles. La sistemática violación por parte de las FARC del cese de hostilidades y el uso indebido de la zona de despeje en medio de las negociaciones con Andrés Pastrana, logrando fortalecerse, significaron no solamente un realineamiento ideológico del gobierno con EE.UU., sino que produjo también una securitización y despolitización del conflicto armado interno a través del Plan Colombia (Andrés Pastrana, 1998-2002) y el Plan Patriota (Uribe, con Santos como ministro de Defensa entre 2006 y 2009). Esto trajo consecuencias muy negativas para la política exterior.

Tickner (2004, p. 14) sugiere que la securitización interna consistió en la militarización de la seguridad y en la adopción de poderes y medidas excepcionales por parte de las élites. La securitización externa consistió, para la misma académica, en la percepción negativa de los vecinos contra el combate frontal en Colombia y contra la presencia creciente de EE.UU. en la subregión andina, lo que sumado a las posturas ideologizadas de los nuevos gobiernos “de izquierda”, llevó a presidentes como los de Venezuela, Ecuador y Bolivia a identificar el Plan Colombia como una amenaza y a Brasil a autoprotegerse en su frontera y a sospechar de la eventual incursión de una potencia extrarregional en su Amazonía (Tickner, 2004, pp. 24-25). Básicamente fueron reacciones a la fuerte presencia de EE.UU. en la subregión andina, la cual empezó a fundirse con los patrones locales de interrelación en seguridad haciendo difíciles las dinámicas autónomas de cooperación entre vecinos (Tickner, 2004, p. 22).

La compenetración de los grupos armados y el mercado ilegal de las drogas, aunada a un abandono histórico del Estado en varias regiones, se tradujo en la pérdida de control fáctico de varias porciones del territorio colombiano, unas dominadas por las AUC y otras por las FARC y el ELN. Al identificar esta ecuación, académicos como Tokatlian (2008)

y Borda (2007) explican que los gobiernos Pastrana y Uribe fueron particularmente hábiles para hiperbolizar esta situación en su diplomacia, defendiendo ideas como que el “narcoterrorismo” (FARC, ELN, AUC) era la peor amenaza que enfrentaba la democracia colombiana, y que sin apoyo externo, el país prácticamente era un “Estado fallido”.

A pesar de que Pastrana y Uribe desplegaron una diplomacia para la paz buscando cooperación y legitimidad internacional para el proceso del Caguán (con las FARC) y el proceso de Justicia y Paz (con las AUC), respectivamente, ambos terminaron enfatizando una diplomacia para la guerra con la intención de implicar directamente a los EE.UU. como aliado, ya fuera el “narcoterrorismo” (en el gobierno de Pastrana), o el “terrorismo” (en el de Uribe), el enemigo interno con alcance internacional a neutralizar. La nefasta coyuntura de los ataques del 9-11 de 2001 por parte de Al-Qaeda y la reacción bélica “global” de la administración de George Bush Jr. en la llamada “Guerra contra el Terrorismo” (WOT) constituyeron una ventana de oportunidad para que ambos gobiernos insertaran sus intereses en la agenda de seguridad nacional de EE.UU. (Borda, 2007, p. 78). No obstante, EE.UU. también pudo imponerse asimétricamente en el campo comercial exigiendo resultados antidrogas vía ATPDEA (Ley de Preferencias Arancelarias Andinas por Erradicación de Drogas) entre 2002 y 2013 y usando su no prórroga como mecanismo de presión para acelerar la aceptación por parte de los negociadores colombianos de los términos más desiguales del tratado bilateral de libre comercio (TLC).

En este orden de ideas, Colombia priorizó en la década pasada su relación con los EE.UU., manteniendo un esquema de *réspice polum* (mirar a la estrella del norte). Esta resulta más una preferencia geopolítica que una doctrina precisa de política exterior, pero desde que la acuñara Marco Fidel Suárez, determinaría la mirada colombiana de buena parte del siglo XX (Vázquez, 1996; González, 2004). Además del alineamiento voluntario en nombre de la cooperación en seguridad, la búsqueda de un TLC con Estados Unidos se convirtió, en el plano comercial, en el objetivo principal, con lo cual los procesos de regionalización que se llevaban a cabo a nivel latinoamericano pasaron a un segundo plano y el relacionamiento con otros actores y los temas de la agenda global se mantuvieron en una posición secundaria o marginal. La agenda internacional de Colombia, durante la era de Álvaro Uribe (2002-2010) se *securitizó* extremadamente y se plegó al *discurso antiterrorista* como recurso casi único en el ámbito

temático, y se *concentró y bilateralizó* extremadamente en EE.UU. desde un punto de vista geográfico. En consecuencia, ni Latinoamérica, ni Europa, ni Asia y, mucho menos, África, merecieron la atención que debieron tener. Por tanto, se produjo una *securitización* y posteriormente una *terrorización* de la agenda internacional colombiana.

Ya sea que se entienda como una intervención por invitación (Tickner, 2007) o como una internacionalización política y consciente del conflicto armado interno (Borda, 2007) por parte de Pastrana y Uribe, ambos presidentes lograron con la ayuda de EE.UU. que las FF.AA. recuperaran asimetría a su favor frente a los grupos armados ilegales, disminuir costos en el proceso de modernización del sector de la Defensa, deslegitimar parcialmente el discurso político y social de la insurgencia, relativizar la aplicación del DIH al tratar con “terroristas”, justificar medidas excepcionales de control poblacional y convencer al Congreso estadounidense de eliminar la restricción del uso de la ayuda financiera antidrogas para operaciones de contra guerrilla (Tickner, 2007, pp. 102-103).

Ese *back-up* de EE.UU. significó que Colombia se convirtiera a mediados de los 2000 en el quinto mayor receptor de ayuda económica y militar de la superpotencia en el mundo, después de Irak, Afganistán, Israel y Egipto (Tokatlian, 2008, p. 99). No obstante, este lugar lo perdió rápidamente al inicio de la era Obama cuando la proporción de la ayuda se invierte y se reduce, considerando que antes era 80 % militar y solo 20 % social (Tickner, 2005, p. 25). Colombia alcanzó a recibir un tope histórico de ayuda militar de USD \$773.544.515 para 2001 (*Center for International Policy*, 2014b), de ayuda económica de aproximadamente USD \$250.000.000 en 2008-2009 (*Center for International Policy*, 2014a), y construir un pie de fuerza de más de 450.000 efectivos, la segunda tropa en tamaño en América Latina después de Brasil con alrededor de 713.000 (Banco Mundial, 2014).

La forma de despliegue del Plan Patriota —la estrategia militar de Uribe en el marco de su Política de Seguridad Democrática (PSD)— agudizó los *spill overs* hacia las periferias y las fronteras, empujando a las FARC hacia Venezuela, Perú y Ecuador. La guerra contribuyó al desplazamiento forzado transfronterizo y con el glifosato, inicialmente introducido como *Roundup* de la empresa californiana Monsanto, se afectaron cultivos, fuentes de agua y personas de las poblaciones vecinas. El hito exterior más problemático fue el efecto político y diplomático perverso que dejó el

bombardeo y traspaso por parte de tropas de Colombia hacia territorio ecuatoriano en la denominada “Operación Fénix”, en marzo de 2008, la cual culminó con la muerte de alias ‘Raúl Reyes’ (dirigente de las FARC). También supuso el repudio y la desconfianza del vecindario, reflejado en las posturas colectivas en OEA y Unasur. Algunos efectos adicionales son la demanda de Ecuador ante la Corte Internacional de Justicia por ese tema, la cruzada ecuatoriana para pedir en extradición a los artífices de la Operación Fénix (entre ellos, J.M. Santos) y denunciar la incursión colombiana en su territorio ante la OEA y Unasur, su denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la muerte de un civil en ese bombardeo, el movimiento de tanques venezolanos a la frontera como respuesta y la ruptura constante de relaciones diplomáticas con Quito (gobierno de Rafael Correa) y Caracas (gobierno de Hugo Chávez).

Aunque Brasil firmó varios acuerdos de cooperación en seguridad y accedió (a regañadientes) en la era Lula da Silva a calificar a las FARC como “terroristas”, fue evidente su consternación por las actitudes belicistas de Uribe y por la posibilidad de aumentar el número de bases colombianas usadas por soldados y contratistas de EE.UU. Infructuosamente, Uribe intentó explotar también las afinidades ideológicas con los ejecutivos de España (Felipe Aznar) y Perú (Alan García) para multiplicar el efecto de presión sobre los gobiernos “bolivarianos”, pero la sintonía de la región le fue adversa: privilegiar la resolución pacífica de las controversias bilaterales, rechazar la injerencia de EE.UU. y apoyar la solución negociada del conflicto armado interno. Además, las tensiones entre Gobierno y organismos del sistema de protección de los derechos humanos, como ACNUR (refugiados) y la Oficina del Alto Comisionado para los DD.HH., también fueron constantes.

En síntesis, Colombia terminó esencialmente aislada respecto a su región inmediata, con la impugnación colectiva en Unasur y con un EE.UU. que menguó su apoyo a la PSD y luego arreció en críticas por DD.HH. con el avance electoral de los demócratas en el Congreso hacia 2008. La era Uribe produjo la recuperación de seguridad territorial y de “confianza inversionista”, pero también un deterioro de la seguridad humana, de la seguridad regional y de la confianza entre vecinos. Al definirse como candidato presidencial, se auguraba que J.M. Santos atraería nuevas fricciones con el vecindario, pero al ser elegido logró darle un giro de 180° a su entendimiento con los vecinos en pocos meses, construyendo un

nuevo discurso sobre cooperación y desarrollo fronterizo (Pastrana y Vera, 2012a, p. 65).

En contraste con su antecesor, el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, le dio un giro a la PEC, cuyo objetivo estratégico ha apuntado a una diversificación geográfica y temática. Se ha evidenciado el tránsito de la doctrina *respice polum* al enfoque *respice omnia u orbis* (mirar al mundo o al conjunto) que ha ampliado el espectro del relacionamiento internacional de Colombia y, sobre todo, permitió reconstruir las relaciones con los Estados latinoamericanos (Pastrana y Vera, 2012b, p. 191). Por ello, una de las prioridades del gobierno Santos era restablecer y normalizar las relaciones de Colombia con dos de sus vecinos más afectados por el desbordamiento transfronterizo del conflicto: Venezuela y Ecuador. Pero también, desde el inicio de su administración, hizo público su reconocimiento de la existencia de “conflicto” armado, buscando el compromiso pleno de las FFAA. con el DIH y pensando en ir creando la base internacional de legitimidad a los futuros diálogos de paz (Borda, 2014, p. 35).

Los líderes de los gobiernos de Venezuela y Ecuador, Chávez y Correa, a los que se sumaron los líderes cubanos, Fidel y Raúl Castro, convencieron a la FARC para que se sentarán a la mesa de negociaciones, debido —entre muchas razones— a la falta de legitimidad de la vía armada para acceder al poder en Latinoamérica y de la derrota estratégica que enfrentaban. En este orden de ideas, es evidente que muchas fuerzas de izquierda —incluso antiguos combatientes guerrilleros en Uruguay, Brasil y El Salvador— habían llegado a las presidencias de sus países por la vía electoral y las FARC no contaban con apoyo en la sociedad colombiana para su proyecto. A ello se agregaba la supremacía militar que habían alcanzado las FFAA. colombianas en el mencionado proceso de modernización.

PEC y diálogos de paz

El gobierno de Santos comenzó a generar, desde su primer período (2010-2014), un clima internacional apto para rodear un eventual proceso de paz. Supo leer algunas de las condiciones externas heredadas del contexto hemisférico adverso de Uribe 2008-2009: arraigo de los gobiernos críticos de EE.UU., repliegue de la influencia estadounidense en América

Latina y sobre todo en Suramérica, *switch* ideológico parcial de la Casa Blanca y del Congreso estadounidense hacia el multilateralismo y con la nueva estrategia de seguridad nacional (NSS) de Obama, con el consecuente enfriamiento de posturas radicales en la doctrina sobre la guerra contra el terrorismo, recesión en EE.UU., aumento de las posiciones en la región respecto al “fracaso” de la guerra contra las drogas ilegales, críticas a la capacidad de la OEA para prevenir y gestionar conflictos, y un relacionamiento en aumento entre gobiernos latinoamericanos y Cuba.

Santos fue consciente también de la autoconfianza “autonomista” del vecindario, en parte empujada por el *boom* del crecimiento latinoamericano, aunque basado en *commodities*, frente a los problemas internos de EE.UU. y la UE. En últimas, no podía permanecer reacio al proceso naciente de “suramericanización” en Unasur, el ascenso regional y extrarregional de Brasil y la magnificación de los discursos antihegemónicos vía cumbres iberoamericanas, de las Américas, de Unasur, del Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y de la Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), creada en febrero de 2010, cinco meses antes de su posesión presidencial. En consecuencia, la Colombia de Santos no le ha apostado a un alineamiento extremo ni con EE.UU ni con Brasil —potencia regional—, adaptando su política exterior a una multipolaridad creciente, en cuyo contexto hay un margen de maniobra mayor de jugadores como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica) y un papel más independiente de las regiones y economías emergentes.

No obstante, ciertos propósitos y acciones exteriores evidencian que la Colombia de Santos mantiene parte de la estrategia que sustenta su inserción internacional hacia el norte, tales como la intención de ingresar a la OCDE, cooperar con la OTAN e intensificar sus ejercicios y operaciones con el Southcom en el Caribe. Así mismo, la creación de la Alianza del Pacífico (AP) conjuntamente con Chile, Perú y México, en 2011, expresa la continuidad de un modelo económico de inserción internacional de Colombia (Prieto y Betancourt, 2014, p. 101). En este sentido, el actual gobierno concibe a la AP como el “puente” para llegar al APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico), para ser socio externo del ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y para ser parte eventualmente de las dos megazonas de libre comercio que se están negociando bajo la égida de EE.UU. (Pastrana, Betancourt y Castro, 2014, p. 185) para

ganarle la carrera de liberalización a las rondas de la OMC y hacerle contrapeso a China: el TPP (*Transpacific Partnership*) y el TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*).

En otras palabras, Santos se encontraba entre fuerzas centrífugas opuestas de aliados necesarios para continuar la forma de internacionalización económica heredada de Uribe y para facilitar el terreno externo para una paz negociada. De allí que se interprete actualmente el rol externo de Colombia como un *país puente* o *bisagra* entre opciones geopolíticas e ideológicas relativamente antagónicas (Pastrana y Vera, 2012b, pp. 209 y 216). Así se percibió en la cumbre de las Américas de 2012 de Cartagena y en medio de los tímidos, pero sorprendentes, acercamientos entre la AP y Mercosur en 2014. Santos pretende que EE.UU. y Brasil no colisionen, que no haya una lectura regional de la AP como réplica del NAFTA y antagonista del suramericanismo, que Unasur no sustituya los pilares de la OEA por “sacar al hegemon”, que no se pierdan las ventas a Venezuela, ni su apoyo a la mesa de negociación de La Habana. Además, que la polarización venezolana no fortalezca al partido más fuerte de oposición en Colombia, de quienes rechazan el actual proceso de paz: el Centro Democrático (CD), encabezado por Uribe.

Al mismo tiempo y con desagrado del CD, Santos apoyó con decisión el regreso de Cuba a las cumbres de las Américas y los acercamientos entre Obama y Raúl Castro para el restablecimiento de las relaciones bilaterales, lo cual resulta muy apropiado para intensificar el respaldo de Washington al proceso con las FARC y, de paso, envía una señal de desradicalización ideológica a Maduro y le resta fuerza al CD y los críticos domésticos del relacionamiento con Venezuela y Cuba. De hecho, EE.UU. aceptó la insistencia de Santos con respecto a enviar un observador del proceso, Bernard Aronson, aunque sin un rol central en la mesa. Entretanto, la UE y miembros como Alemania, Reino Unido y España aplaudieron los diálogos desde el inicio y continuaron apoyando en el país proyectos de sustitución de cultivos, de reconciliación y de fortalecimiento al sistema de protección a las víctimas, aunque inquietos por los posibles efectos negativos del proyecto de justicia penal militar. Alemania hizo un movimiento similar al de EE.UU. enviando a Tom Koenigs, nuevo Delegado Especial del ministro de Exteriores Steinmeier.

Además de proponer a Colombia como *puente*, Santos procuró desde 2010 invocar temas afines al desarrollo social y ofrecerlo como un país

de oportunidades y “soluciones” para cambiar la imagen de Estado problema. Pudo mejorar la calificación de riesgo-país y liderar o coliderar iniciativas multilaterales en temas ambientales, educativos, de DD.HH. y de cooperación en seguridad. Así mismo, se atrevió a proponer una discusión global sobre el problema de las drogas ilegales en la mesa de negociaciones en Cuba y en la OEA, a fin de replantear el enfoque.

La PEC y el posconflicto

El acuerdo de cinco puntos entre gobierno y FARC ha logrado aceptación bilateral parcial en cuatro de los puntos, durante cuatro años de discusión: la política antidrogas, el desarrollo rural, la participación política y sobre justicia transicional, el cual requiere precisiones en algunos puntos controversiales. Paralelamente, una subcomisión conformada por altos oficiales de las FFAA. colombianas y por comandantes guerrilleros adelanta negociaciones sobre los detalles técnico-militares y logísticos del fin del conflicto. Es más, el Gobierno colombiano y las FARC acordaron establecer el mes de marzo de 2016 como fecha límite para suscribir el acuerdo de paz. En este contexto, el gobierno de Santos deberá aminorar las voces de los que creen que las FARC no entregarán las tierras que usurparon y los bienes que adquirieron con el narcotráfico, ya que el Estado no cuenta con suficiente músculo presupuestal o fiscal para hacer la tarea y, menos, considerando la caída internacional de precios del petróleo.

Santos en su segundo mandato se ha trazado un ambicioso proyecto, que sigue respondiendo a esa idea del primer periodo de ir construyendo el posconflicto en medio de las negociaciones de paz y el conflicto interno. Para cumplir el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 se incorporarán las siguientes estrategias transversales: 1. Competitividad e infraestructura estratégicas, 2. Movilidad social, 3. Transformación del campo, 4. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, 5. Buen gobierno, y 6. Crecimiento verde (Senado y Cámara, 2015, p. 3). En ese marco, la búsqueda de cooperación internacional y recursos externos adicionales serán esenciales para nutrir: el Programa de Transformación Productiva (PTP) para la mejora en productividad y competitividad de la industria, el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la Unidad de Desarrollo e Innovación, y el Fondo para el desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico, que busca la

financiación y/o inversión para promover el desarrollo integral del litoral Pacífico (Senado y Cámara, 2015, pp. 8-10 y 109).

El gobierno Santos tendrá que implementar una PEC muy audaz para buscar apalancamiento externo a pesar de las restricciones de acceso a ayudas que le representa que Colombia sea calificada como país de renta media-alta. En 2011, Colombia fue catalogada así por la OCDE, el “club de buenas prácticas” al que Santos quiere ingresar, saliendo casi automáticamente de la lista de países prioritarios como receptores de cooperación internacional (Bermúdez, 11 de marzo de 2014). Y además de devolver o sustituir predios despojados, con o sin acuerdo final con las FARC, deberá usar una PEC muy integrada con los programas de impulso al sector agropecuario, con los acuerdos comerciales con los países más demandantes de alimentos y con acuerdos de cooperación agroindustrial, donde parece especialmente interesado Brasil para guiar e incluso invertir.

Y ya que Colombia desea proyectarse como oferente de cooperación en Mesoamérica, el Caribe y los países interesados de la región, deberá ser aún más ágil en aumentar los recursos que tenga para ello y buscar participar de la triangulación de adicionales fondos provenientes de países OCDE para lograr exponerse como “líder” de cooperación sur-sur. Esto podría acarrear disyuntivas en términos de prioridades internas versus proyección externa cooperativa, visto por ejemplo que el Gobierno no solo desea participar más activamente de programas a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para países con mayores debilidades. El PND 2014-2018 también contempla realizar aportes al fideicomiso para el crecimiento y la reducción de la pobreza del Fondo Monetario Internacional (FMI) y seguir modernizando las capacidades de las FF.AA. con el fin de aprovechar los acuerdos en cooperación para misiones internacionales, operaciones de paz experiencias, y transferencia de entrenamiento y capacitación (Senado y Cámara, 2015, pp. 78 y 89).

Aunque no represente el flujo de ayuda monetaria que pudo recibir Colombia en los años de diagnóstico como país problema, la diplomacia presidencial para apoyar financieramente el posconflicto viene dando algunos frutos. En particular, resulta clave la creación del Fondo Multidonante Paz y Posconflicto (FMPP), proyecto gubernamental respaldado por el Banco Mundial, Suecia y Naciones Unidas, y que procurará que se sumen los fondos de otros países (*El Colombiano*, 17 de febrero de 2015). Se creó inicialmente con una base de 9.400 millones de pesos para

atender a las víctimas y podría aumentar en los meses subsecuentes, por ejemplo, con la posibilidad de que el Congreso de EE.UU. apruebe la destinación de fondos adicionales a los dineros de cooperación bilateral ya emitidos para la reintegración de excombatientes —USD \$42 millones—, restitución de tierras —USD \$70 millones— e indemnización de víctimas —USD \$60 millones— (*El Universal*, 25 de enero de 2015). Y aunque por ahora no resulta claro si se agregará al FMPP o se canalizará y gestionará de modo independiente, la UE anunció en 2015 la creación de un fondo fiduciario en plena cumbre UE-CELAC (*El Espectador*, 10 de junio de 2015), en atención a la solicitud que Santos y Rajoy impulsaron desde la gira del mandatario colombiano a Europa de finales de 2014 (*El Tiempo*, 4 de noviembre de 2014), pero enfatizando que la condición sería la firma de un acuerdo definitivo entre las partes. Anteriormente, Alemania se adelantó al consenso comunitario anunciando al término de 2014 la emisión de un préstamo por USD \$100 millones a través del Banco de Crédito para la Reconstrucción y el Desarrollo (KfW), destinado a proyectos de reparación a víctimas, restitución de tierras, prevención de conflictos, y desmovilización y reintegración de los excombatientes (*El Tiempo*, 3 de noviembre de 2014).

En cuanto a la desmovilización, desarme y reintegración (DDR) y para seguirle dando confianza interna al proceso, Santos deberá crear condiciones para que las FARC acepten concentrarse en una zona específica para pasar a entregar y destruir la totalidad de armas, municiones y explosivos en su poder. Aunque ya vienen varios gobiernos ofreciendo ayuda logística y/o financiera para realizar el desminado (destacando Brasil), en el que las FARC ya aceptaron ir contribuyendo, el Gobierno colombiano seguramente desplegará una política exterior para conseguir más. Tratará de multiplicar la presión de los gobiernos de Cuba, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Brasil, Argentina y Uruguay —incluyendo al expresidente Mujica— para estimular al grupo guerrillero al DDR con la idea de que se han cerrado los espacios y la legitimidad internacional para las revoluciones armadas y que están dadas las suficientes garantías y la palabra del Ejecutivo ante el mundo para que los miembros de las FARC que hayan cumplido con la aceptación de sus crímenes de guerra o lesa humanidad, la reparación, la voluntad de no repetición y hayan cumplido una pena privativa de la libertad mínima, puedan participar en la actividad política sin armas. Si se da la zona de concentración, seguramente

acudirá al apoyo de una organización multilateral con experiencia para verificar el DDR y que brinde confianza al grupo insurgente, probablemente la ONU con apoyo de Unasur.

Mientras esos dos puntos se concretan e implementan, Santos necesitará recuperar la confianza ciudadana en su gestión, para lo cual propenderá por implementar reformas hacia la equidad en acceso a educación y salud de calidad, desarrollo rural, acompañamiento más directo a comunidades indígenas y afrodescendientes, fortalecimiento y desmilitarización de la seguridad ciudadana, aprovechamiento de los TLC estimulando sectores vulnerables, aumento de la inversión externa no minero-energética y creación de empleo formal. La redefinición de la política antidrogas y el aumento de la inversión social en las zonas más abandonadas por el Estado será un fuerte desafío, considerando que tiene que darse una reestructuración del Plan Colombia. Así lo dejó claro el Secretario de Estado, John Kerry, en la reunión bilateral sostenida con el Presidente Santos a comienzos de octubre de 2015 en Nueva York. De acuerdo con lo abordado en dicha reunión bilateral, la reestructuración del Plan Colombia enfatizará asuntos como la sustitución de cultivos ilícitos, programas de reconstrucción del tejido social y la preservación del medio ambiente. Por tal motivo, Colombia seguirá delineando su PEC, intentando enmarcar los temas de cooperación internacional como asociados a la viabilidad del posconflicto.

El DDR de las FARC podría tener un impacto positivo para la relaciones de cooperación política y de seguridad en la subregión andina, al reducirse las fricciones que ha propiciado la presencia de esa guerrilla en territorio ecuatoriano y venezolano. Al fin de cuentas, se trataría de un actor menos participando de la siembra de cultivos ilícitos, el transporte de sustancias psicotrópicas o la extracción ilegal de metales preciosos a ambos lados de las fronteras. El fin de la fumigación con glifosato desde Colombia, y que ya se anticipaba cuando el gobierno Santos acepta indemnizar a Ecuador por sus efectos en 2013, es otra decisión que beneficia el entendimiento bilateral. No obstante, se ha planteado la polémica sobre un aumento de los cultivos ilícitos en 2014 y 2015 que no logró frenar la erradicación manual. La disposición del gobierno de Correa para facilitar los diálogos con el ELN será vital en los próximos meses para conectar esos avances con lo logrado en La Habana y revestiría un vínculo de confianza entre ambas administraciones.

Sin embargo, un escenario de transición política y reconciliación en Colombia no modifica otras variables que han tendido a distanciarse de los gobiernos de Venezuela y Ecuador en los últimos años, y que podrían ser más profundas que los factores asociados a la transnacionalización de los flujos del conflicto armado. El lugar que ocupa EE.UU. en la estrategia de PE y en los asuntos internos seguirá siendo un punto de distanciamiento de Bogotá frente a Quito y Caracas. El modelo de internacionalización económica y las prioridades de inserción geográfica seguirán separando las miradas de Colombia y los países que defienden el llamado “socialismo del siglo XXI”, más allá de que Rafael Correa haya aceptado firmar el acuerdo comercial con la UE. Mientras Ecuador, Venezuela y Bolivia mirarán al Alba y a Mercosur, Colombia continuará depositando sus esperanzas de crecimiento económico en los TLC con EE.UU. y la UE y en la salida al Asia-Pacífico vía AP. Aunque se tenderán sin duda algunos puentes entre Mercosur y la AP, para nadie es un secreto que los intereses de las élites colombianas estarán lejos de la corriente socialista latinoamericana.

Igualmente, aunque las FARC dejarían de ser un ruido en las relaciones políticas colombo-venezolanas, las mayores tensiones actuales corren por cuenta de otros factores, tales como la deportación masiva de colombianos, el aumento del contrabando de bienes y dólares estimulado por el deterioro del mercado intervenido de Venezuela y las quejas continuas de Maduro acerca de la presencia en su país de alianzas entre opositores, narcotraficantes y paramilitares colombianos. Es decir, aun construyendo el posconflicto en medio del conflicto, es predecible que disonancias entre Colombia y Venezuela no faltarán por sus grandes discrepancias en modelos de desarrollo e ideologías de gobierno, las cuales además podrían agravarse si se sigue agudizando y desbordando la crisis política interna del chavismo —con oportunismo de medios de comunicación y políticos colombianos— y si se produce un escenario de criminalización de los reductos de las FARC que no logren reincorporarse a la vida civil, constituyendo nuevas “bacrim” (bandas criminales) que podrían sacar provecho de las redes transnacionales ilegales que hay entre Colombia, México, Venezuela e incluso Brasil, para la comercialización de cocaína y heroína. Particularmente, porque sendos vecinos se han convertido en lugares clave de paso de esos cargamentos hacia África y Europa, y hasta el propio mercado de consumo brasileño en crecimiento.

Esos asuntos mantendrán los ojos de Washington sobre la región desde Colombia, aunque Ecuador y Venezuela expulsen a los funcionarios de la DEA y Brasil pugne por demostrar que Suramérica está en la capacidad, bajo su liderazgo, de contener cooperativamente el problema del narcotráfico o cualquier otro fenómeno de crimen transnacional organizado sin la presencia de DEA, NSA, Southcom, USAID o similares. Con o sin FARC, las élites colombianas le apuestan a “exportar” su modelo de seguridad, de la mano del Southcom, hacia el Caribe, Centroamérica y países interesados en recibir asesoría vía acuerdo de intercambio de información con la OTAN, lo cual constituiría una ventana de oportunidad para mantener una tropa amplia y que se redefina en roles de posconflicto, saliendo parcialmente del ámbito doméstico. Ello no compagina, por supuesto, con la visión de Brasilia y de la mayoría de países de Unasur acerca de la seguridad en América del Sur.

En cuanto a la UE, su compromiso con los proyectos alternativos de sustitución de cultivos ilícitos, los proyectos de reconciliación local y el apoyo a las víctimas y las comunidades más vulnerables de las zonas más afectadas por el conflicto permanecerán firmes aunque con recursos más limitados, incluso si fracasara el actual proceso de paz. Esto a razón de que las ONG europeas han tenido una presencia particularmente fuerte en el país y que de seguro continuará, pero también por la presencia creciente de industrias extractivas europeas que demandan seguridad para operar. Independientemente del logro de la paz pactada y de la puesta en marcha del fondo fiduciario, se anunció en 2015 que la UE destinará cinco millones de euros para apoyar la labor que adelanta el Ministerio de Posconflicto, Seguridad y Derechos Humanos en Colombia, y el lanzamiento de un nuevo programa de 21 millones de euros para combatir las brechas sociales y la inequidad social y económica en las regiones más afectadas por la guerra (*El País*, 11 de junio de 2015). Con o sin guerrillas en el mapa político y social, la cooperación entre la UE y sus miembros con Colombia se ajustará dentro de marcos más regionales de proyectos —en la relación entre la UE y países de renta media de América Latina— y dentro de temas urbanísticos, tecnológicos, energéticos, sociales y ambientales más generales, a medida que se normaliza la situación interna colombiana. Pero sobre todo, por causa del ajuste geográfico y presupuestal de una UE aminorada por la crisis económica de algunos de sus miembros, el ascenso del “euro-escepticismo” de sus ciudadanos y varios eurodiputados, la crisis de

inmigrantes irregulares de Medio Oriente y África y el avance inquietante de Rusia hacia los linderos de Europa nororiental.

Con respecto a la CIDH y la CPI, es predecible que varias oleadas de víctimas colombianas recurrirán a sus oficios a pesar del compromiso de las guerrillas con la verdad y la reparación, pues son bien conocidas las debilidades del sistema jurídico colombiano y el alto nivel de corrupción en las instituciones político-administrativas. Por no ir muy lejos, aunque el proceso de Justicia y Paz con los paramilitares lleva casi diez años de implementación e incluso acompañamiento directo de una Misión de la OEA (MAPP), el vicefiscal de la CPI, James Stewart, ya anunció la posibilidad de que la Corte admita varios casos de tortura, violaciones y ejecuciones extrajudiciales que no fueron debidamente esclarecidos ni reparados en dicho marco transicional (*AFP*, 13 de mayo de 2015).

En este contexto, el gobierno colombiano y las FARC firmaron en La Habana, el 23 de septiembre de 2015, el acuerdo sobre justicia transicional, el cual ha generado, sobre todo en Colombia, comentarios y opiniones en pro y en contra, mientras que ha contado con un apoyo generalizado en el ámbito internacional. Teniendo en cuenta que hasta la fecha de cierre de este trabajo se desconoce el contenido del acuerdo, no es posible asumir una posición de fondo al respecto. Por tanto, se espera un gran debate en torno a cuestiones como el componente de justicia, especialmente en lo concerniente al grado y la modalidad de las penas privativas de la libertad que serán impuestas a los responsables de crímenes de guerra y de lesa humanidad, las normas procesales que regularán las competencias y la composición de órganos de justicia encargados de implementar el modelo de transición; las competencias de la comisión de la verdad; y, por supuesto, los componentes de reparación y no repetición. En fin, el debate apenas comienza.

Por otra parte, en lo que concierne a la CIDH, podrían darse menos posibilidades de intervención directa, sea en el transcurso del conflicto o durante el posconflicto. Fue clave la salida de Colombia de la lista negra del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En específico, esto se logró por causa de la estrategia colombiana que procuró, por un lado, sumarse a las críticas de los gobiernos moderados de Guatemala, Perú y otros, a la metodología y eficacia de la relatoría de la CIDH con el fin de revisarla; y por otro lado, evitar su desaparición (que pretendían los gobiernos del Alba) proponiendo sacar del capítulo IV a los países que, como Colombia, aceptaran cooperar voluntariamente recibiendo visitas *in loco*

(Borda, 2014, p. 38), que son solamente aquellas en las cuales participan al menos dos comisionados (CIDH, s.f.).

En cualquier caso, la prospectiva política siempre estará mediada por posibles contingencias y un alto grado de incertidumbre. Por esta razón habrá que conjugar toda hipótesis, acompañada de un espectro amplio de escenarios posibles, tratando de darle sentido al rompecabezas regional e internacional que tiene Santos con relación al proceso de paz y la PE, tratando de vislumbrar cómo van a ir reaccionando los mandatarios vecinos, los líderes políticos de EE.UU. y Europa, en medio de sus percepciones, sus intereses y valores predominantes y una coyuntura colombiana con grandes interrogantes como para definirse tajantemente.

Referencias

- AFP. (13 de mayo de 2015). *Colombia: preocupan a CPI delitos sexuales de paramilitares y ejecuciones de civiles*. Recuperado desde <https://es-us.noticias.yahoo.com/colombia-preocupan-cpi-delitos-sexuales-paramilitares-ejecuciones-civiles-194312694.html>.
- Ávila, A. (2015). Lo que hemos ganado. En L. Valencia (Dir.), *Lo que hemos ganado: han disminuido los combates, las muertes, los heridos, los secuestros y los desplazamientos*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación, PARES. Recuperado desde <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2015/02/Descargue-Informe-Completo.pdf>.
- Banco Mundial. (2014). *Armed forces personnel, total*. Recuperado desde <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1>.
- Bermúdez, A. (11 de marzo de 2014). La gira europea de Santos, más política que de plata. *La Silla Vacía*. Recuperado desde <http://lasillavacia.com/historia/la-gira-europea-de-santos-mas-politica-que-de-plata-49037>.
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Revista Colombia Internacional*, 65, 66-89.
- Borda, S. (2014). Política exterior de la Administración Santos: un liderazgo de vía media para Colombia. En *Documentos CIDOB, sección liderazgos regionales emergentes en América Latina* (pp. 29-39). Barcelona: Centre for International Affairs. Recuperado desde http://www.cidob.org/es/articulos/monografias/liderazgos_regionales_emergentes_en_america_latina/politica_exterior_de_la_administracion_santos_un_liderazgo_de_via_media_para_colombia.
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar. *Revista Colombia Internacional*, 53, 53-74. Recuperado desde <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/>.
- Center for International Policy. (2014a). *Data, Economic*. Recuperado desde <http://securityassistance.org/latin-america-and-caribbean/data/country/economic>.

- Center for International Policy. (2014b). *Data, Military Aid*. Recuperado desde http://securityassistance.org/latin-america-and-caribbean/data/country/military/country/1996/2015/is_all/South%20America.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH. (2013). *Basta ya. Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación, CNRR. Recuperado desde www.centrodememoriahistorica.gov.co/.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH. (2014a). *Los procesos de paz con el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT desde 1989 a 1991*. Recuperado desde http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/11/Los_proceso_de_paz_con_el_M.pdf.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH. (2014b). *Diálogos de Tlaxcala en 1990.1991*. Recuperado desde http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/11/Dialogos_de_Tlaxcala_en_1990.pdf.
- Cepeda, F. y Pardo, R. (1989). La política exterior colombiana 1930-1974 y 1974-1986. En A. Tirado A. (Dir.), *Nueva Historia de Colombia, Vol. III* (pp. 9-89). Bogotá: Planeta.
- CIDH. (s.f.). *Visitas in loco realizadas por la CIDH*. Washington: CIDH. Recuperado desde http://www.oas.org/es/cidh/actividades/visitas_todas.asp.
- Crandall, R. (2001). Explicit Narcotization: U.S. Policy toward Colombia during the Samper Administration. *Latin American Politics and Society*, 43 (3), 95-120.
- Dangond, C. (2012). El problema del narcotráfico en la política exterior colombiana. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 135-155). Bogotá: KAS.
- El Colombiano. (17 de febrero de 2015). *Colombia tendrá fondo multidonante para el posconflicto*. Recuperado desde <http://www.elcolombiano.com/colombia-tendra-fondo-multidonante-para-el-posconflicto-EC1307017>.
- El Colombiano. (4 de junio de 2015). *Gobierno y Farc anuncian creación de la Comisión de la Verdad*. Recuperado desde <http://www.elcolombiano.com/delegacion-de-paz-anuncia-la-creacion-de-la-comision-de-la-verdad-LX2077379>.

- El Espectador. (8 de junio de 2015). *Comisión de la Verdad: importante, pero poco novedosa*. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/noticias/politica/comision-de-verdad-importante-poco-novedosa-articulo-565240>.
- El Espectador. (10 de junio de 2015). *Unión Europea anuncia oficialmente fondo de apoyo a Colombia en postconflicto*. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/noticias/paz/union-europea-anuncia-oficialmente-fondo-de-apoyo-colom-articulo-565544>.
- El País. (8 de abril de 2013). *Mindefensa anuncia investigación por filtración de coordenadas militares a Uribe*. Recuperado desde <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/mindefensa-anuncia-investigacion-por-filtracion-coordenadas-militares-uribe>.
- El País. (11 de junio de 2015). *Con 26 millones de euros la UE apoyará posconflicto en Colombia*. Recuperado desde <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/proceso-paz/noticias/ue-destina-inversion-millonaria-para-apoyar-colombia-posconflicto>.
- El Tiempo. (3 de noviembre de 2014). *Alemania anuncia crédito de US\$100 millones a Colombia para la paz*. Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/alemania-anuncia-credito-de-us100-millones-a-colombia-para-la-paz/14782735>.
- El Tiempo. (4 de noviembre de 2014). *España lidera creación de fondo para el posconflicto*. Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gira-de-santos-por-europa-creacion-del-fondo-para-el-posconflicto/14784295>.
- El Universal. (25 de enero de 2015). *Washington solicita fondos al Congreso para posconflicto en Colombia*. Recuperado desde <http://www.eluniversal.com/internacional/150125/washington-solicita-fondos-al-congreso-para-posconflicto-en-colombia>.
- Flemes, D. (2012) La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-37). Bogotá: KAS.
- Gallego, C. (2010). *FARC-EP y ELN: una historia política comparada (1958-2006)*. Trabajo de grado presentado para optar por el título de Doctor en Historia. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia. Bogotá. Recuperado desde <http://www.bdigital.unal.edu.co/3556/1/469029.2010.pdf>.

- González, R. (2004). *La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación*. *Revista investigación y desarrollo*, 12 (2), 258-285. Recuperado desde <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26810202>.
- Hough, P. (2004). Security and Securitization. En P. Hough, *Understanding Global Security* (pp. 1-20). Oxon: Routledge.
- Human Rights Watch, HRW. (2015). *World Report 2015. Resumen de País*. Nueva York: HRW. Recuperado desde http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/colombia_sp_5.pdf.
- Londoño, J. (13 de febrero de 2015). La Uribe-Caracas y Tlaxcala-El Caguán-La Habana. *ElEspectador*. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/opinion/uribe-caracas-y-tlaxcala-el-caguan-habana-columna-543994>.
- Mujica, M. y Thoumi, F. (1996). Las negociaciones de paz y la participación de las guerrillas colombianas en el narcotráfico. *Revista Colombia Internacional*, 36, 41-47. Recuperado desde <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/>.
- Pastrana E., Betancourt, R. y Castro, R. (2014). Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional de cara a la multipolaridad creciente. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 173-206). Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali, Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Javeriana.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012a). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 57-76). Bogotá: KAS.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012b). Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 187-235). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, GIGA y Universidad Javeriana.
- Presidencia de la República de Colombia. (7 de agosto de 2014). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en su posesión para el período presidencial 2014-2018. En: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Agosto/Paginas/20140807_03-Palabras-del-Presidente-Santos-en-su-posesion-para-el-periodo-presidencial-2014-2018.aspx.

- Prieto, G. y Betancourt, R. (2014). Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 75-116). Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali, Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Javeriana.
- Saint Pierre, H. (2012). Fundamentos para pensar la distinción entre “defensa” y “seguridad”. En M. Donadio y P. Tibiletti P. (Coord.), *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe* (pp. 42-43). Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL.
- Semana. (27 de septiembre de 2014). *Los documentos secretos del Ejército Nacional*. Recuperado desde <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-documentos-secretos-del-ejercito-nacional/404172-3>.
- Senado y Cámara de Representantes. (2015). *Informe de Conciliación al Proyecto de ley N° 138 de 2015 Senado, 200 de 2015 Cámara “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “Todos por un nuevo país”*.
- Tibiletti, L. (2001). *Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL. Recuperado desde <http://www.resdal.org>.
- Tickner, A. (2004). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. *Revista Colombia Internacional*, 60, 12-35.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Revista Colombia Internacional*, 65, 90-111.
- Tokatlian, J. (1999). Acerca de la dimensión internacional de la guerra y de la paz en Colombia: conjeturas sobre un futuro incierto. En F. Leal (Comp.), *Los laberintos de la guerra: utopías e incertidumbres sobre la paz* (pp. 243-268). Bogotá: Tercer Mundo editores, Universidad de los Andes.
- Tokatlian, J. (2008). La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Análisis político*, 64, 67-104. Recuperado desde <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v21n64/v21n64a05.pdf>.
- Vázquez, A. (1996). La amistad de Colombia y los Estados Unidos. En *Relatos de historia diplomática de Colombia. Siglo XX. Tomo II* (pp.

273-323). Bogotá: Cancillería de San Carlos y Centro Editorial Javeriano.

Verdad Abierta. (12 de junio de 2012). *Cinco años de parapolítica: ¿qué tan lejos está el fin?* Recuperado desde <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/75-das-gate/4050-especial-cinco-anos-de-parapolitica-ique-tan-lejos-esta-el-fin>.

Cuatro interpretaciones sobre el posconflicto y un posible “post” en Colombia¹

Edwin Murillo Amaris, S.J.²

La suma total de los esfuerzos gastados en transformar el mundo, por construir de nuevo y empezar desde el comienzo, es inferior a la que los hombres consagran a las tareas de reparación. Después de los constructores y los revolucionarios, son los cuidadores quienes parecen llamados a gobernar una nueva época histórica. La célebre tesis de Marx podría actualmente ser formulada en estos términos: los revolucionarios se han dedicado a transformar el mundo; ahora se trata de conservarlo.

Daniel Innerarity

Introducción

El término *posconflicto* alude a la etapa o período posterior a situaciones de enfrentamiento o choque, en el que dos o más partes han desarrollado tiempos y contextos de aniquilamiento mutuo por diversas circunstancias.

¹ Este capítulo es derivado de un proyecto articulado a un “macro-proyecto” de investigación en la temática de política pública y reconciliación social que concluye en la tesis doctoral del mismo autor titulada “Hacia una Política Pública de Reconciliación Social” y que próximamente será publicada.

² Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, D.C.). Profesional en Relaciones Internacionales (Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, D.C.). Teólogo (Universidad Javeriana, Bogotá, D.C.). Especialista en Resolución de Conflictos (Universidad Javeriana, Bogotá, D.C.). Magíster en Filosofía (Universidad Javeriana, Bogotá, D.C.). Magíster en Teología (Universidad Javeriana, Bogotá, D.C.). Candidato a Doctor en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid, España).

Al hacer referencia al prefijo *post* y vislumbrar que se refiere a lo que “acontece después de”, sobrevienen lecturas de cambio, transformación, renovación, reacomodación, entre otras variables, para indicar que las circunstancias en las que se encontraban los grupos enfrentados y/o los afectados han sido superadas, y el trabajo conjunto en nuevas circunstancias posibilitará la convivencia con “novedades” en las que el beneficio mutuo sea palpable y efectivo³.

Sin embargo, la realidad de conflicto en la estructura humana es constitutiva. Las diferencias y diversidad de lo humano ponen sobre la convivencia posibilidades de choques que pueden configurar situaciones conflictivas, pero no necesariamente violentas. Es decir, lo que cada persona y grupo manifiesta en su cotidianidad respecto a la vida marca una pauta de diferencia que, sumándolos a todos, hace palpable la diversidad que configura el encuentro con el otro y/o los otros en dinámica de tener “otras opciones y opiniones” frente a una misma realidad u objeto. Al buscar una salida frente a lo anterior, se hace patente el conflicto cuando las perspectivas son distintas y se pretenden diversas opciones. Por tanto, ¿podrán existir diversas interpretaciones del conflicto? ¿Es factible hablar de “posconflicto” cuando el conflicto es constitutivo de lo humano y ese llamado “período después de” podría no ser real?

Después de aproximadamente 65 años de enfrentamiento violento, Colombia vislumbra una perspectiva que es preferible llamar “post”, sin definir aún de qué tipo, con los diálogos entre el Gobierno nacional, liderado por Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018), y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), junto al pronunciamiento oficial del inicio de diálogos (por lo menos públicamente) con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Ya han existido anteriores procesos de diálogo, negociación y firma de acuerdos de paz en temporadas anteriores, pero la fase “después de” de los mismos no ha colocado al país en lo que propiamente se podría denominar “posconflicto”⁴. Entonces, ¿valdría la

3 Vicenc Fisas (2014) expresa que después de firmado el llamado Acuerdo de Paz se inicia un período o fase que puede ser larga y suele denominarse “postconflicto”. Sin embargo, este teórico de la construcción de paz propone que esa fase debería llamarse “etapa post-violencia armada”. En este orden, la utilidad de los Acuerdos de Paz, según Fisas, está dada por las posibilidades que brinda para transformar lo acordado en realidad, es decir, hacer efectivo lo pactado.

4 En el anuario de los Procesos de Paz (2014), Vicenc Fisas sintetiza cómo desde el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986), Colombia ha buscado la salida alternativa al conflicto y la violencia a través de procesos de diálogos y negociaciones con los grupos al margen de la ley.

pena considerar que el *post* del conflicto y la violencia conlleva un “posacuerdos” y un posconflicto propiamente dicho?

Con el ánimo de aclarar esta serie de cuestionamientos que se presentan al inicio de este capítulo y proponer una reflexión en torno al posible “postconflicto” en Colombia, este texto recurre a un breve repaso de tres distintas interpretaciones del conflicto y la violencia que pueden brindar insumos de análisis: Sudáfrica, El Salvador y Nicaragua. Junto a estos tres casos, se abordará el caso de Colombia para, finalmente, concluir

En algunos casos se han logrado firmas de Acuerdos de Paz, pero centrados más en desmovilizados de los grupos armados y programas sociales de desarme y ayudas para los excombatientes, pero no han sido procesos sólidos propiamente de posconflicto. Entre 1982 y 1990 las FARC desarrollaron una estrategia de cese de hostilidades hasta que el presidente César Gaviria (1990-1994) ordenó un ataque frontal a la zona neurálgica de presencia de este grupo guerrillero. En el mismo año, 1990, se desmovilizó el grupo M-19 y se inició el proceso de consulta y elaboración de una nueva Constitución Política (1991), creando unas reformas legales importantes para el país, pero que no garantizaron efectivamente la etapa de posconflicto, pues los otros grupos al margen de la ley continuaba incursionando en sus ataques y reclamaciones insurgentes. Por esa misma época se desmovilizaron otros grupos: Ejército Popular de Liberación (EPL), Movimiento Revolucionario de los Trabajadores (MRT), Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL). En el año 1992 se desmovilizó el Comando Ernesto Rojas (CER). En 1994, la Corriente de Renovación Socialista (CRS), las Milicias Populares de Medellín (MPM) y el Frente Francisco Garnica (FFG). En 1998, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados (MIR-COAR). Los grupos que se no acogieron los procesos de diálogos y negociación, avanzaron en varios intentos entre los años de 1991-1992, a través de encuentros con el gobierno en ciudades como Tlaxcala (México) y Caracas (Venezuela), cobijados bajos la figura de la “Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar”, sin mayores resultados. Con las FARC el momento más fuerte fue en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), cuando lograron el despeje de la llamada “zona del Caguán”, mientras se desarrollaban diálogos en busca de la firma de un Acuerdo de Paz, pero el gobierno les “otorgó” ese territorio, aún en contra de gran parte de la población regional y nacional. Incluso, este momento conllevó a una fuerte arremetida de los grupos paramilitares, protestando contra la “mano débil del gobierno Pastrana” y ocasionando un gran número de víctimas en zonas donde “supuestamente” tenía injerencia la guerrilla. En el año 2002 llegó a la presidencia Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), quien gobernó por dos períodos consecutivos, con el plan de gobierno “Seguridad Democrática”, sustentado en el discurso de “recuperar la soberanía del Estado”. Bajo el primer período de Uribe Vélez se logró la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) o grupos paramilitares, dentro un marco legal llamado “Ley de Justicia y Paz” (Ley 975 de 2005). Aunque el gobierno de la Seguridad Democrática logró desarrollar una política de “recuperación” del país, dándole duros golpes militares a los grupos guerrilleros, especialmente a las FARC, también mantuvo diálogos con el grupo del ELN con miras a buscar salidas alternativas, pero no avanzaron más que la fase exploratoria hasta 2007. En el año 2010 accedió a la presidencia Juan Manuel Santos (2010-2018) con un “hábito de continuismo” respecto a la Seguridad Democrática, pero con un efectivo movimiento de separación de la línea anterior al proponer la apuesta por la paz y el depósito de la ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) por el mismo en el Congreso de la República.

con una perspectiva amplia de lo que podría considerarse un período de “postconflicto”, de acuerdo a los tiempos y las circunstancias de cada caso en particular.

Presupuestos claves para asumir lo post

Se propone partir de siete presupuestos desde los cuales es importante visualizar lo que implica un tiempo y unas circunstancias de “procesos posteriores al conflicto y la violencia” que, en otras palabras es que se asume como “post” (acuerdos y conflicto). Estos presupuestos marcan la pauta de complejidad a la que se enfrentan las sociedades después de que han vivido largos períodos de enfrentamiento, sobre todo en los que las consecuencias en materia de destrucción de la vida han sido tan marcadas.

1. La naturaleza conflictiva del ser humano conlleva posibilidades de quiebre y fragmentación en la relación de encuentro con los otros y, a su vez, brinda las oportunidades de la recomposición de lo quebrado o fragmentado. Es decir, el conflicto en sí es cúmulo de posibilidades y oportunidades. Pero, esta fusión de la destrucción y la reconstrucción presenta la complejidad como un factor característico de la vida social.
2. La misma complejidad que caracteriza la vida en común es el marco de referencia desde el cual las acciones individuales y colectivas que entran en choque y ocasionan la inestabilidad que rompe el espacio público, es la que oferta el plantearse estrategias de gestión de lo común para restablecer la coexistencia y la convivencia en medio de la diferencia, sin que la destrucción prime.
3. Las posibilidades de estrategias para crear esos espacios de reconfiguración de lo público han sido variadas a lo largo de la historia de conflictos y violencias en el mundo, pero la sensación de “no haber aprendido a vivir como humanos” impera en muchas sociedades a lo largo y ancho de la tierra. Si se tiene consciencia del nivel de destrucción al que se puede llegar con las acciones irracionales (exacerbación del conflicto y acceso a la violencia), ¿por qué siguen imperando actitudes que permiten la exacerbación del conflicto, dejándolo que llegue a los brotes de violencia e, incluso, a la guerra?

4. La respuesta irracional se suscita ante la negativa de las personas para hacer uso de la racionalidad, en la perspectiva de Amartya Sen (2004)⁵ se puede comprender que lo normativo facilita pensar y actuar sabia y juiciosamente; además de lo anterior, se puede elegir racionalmente desde las condiciones antropológicas que lanzan al ser humano a maximizar sus preferencias y, por último, cuando comparten el espacio social o común, se debe extender la razonabilidad para acercarse a la comprensión de qué hacen los otros y por qué hacen lo que hacen, qué conocen y qué pueden aprender de esos otros con quienes se configura lo público.

5 Para Sen (2004) la racionalidad tiene cinco usos que, en la visión que se propone en este escrito, son los que nos permitirán ahondar en la acción razonable de un ser humano. Para Sen, el primer uso que tiene la racionalidad es lo normativo, haciendo posible que pensemos y actuemos sabia y juiciosamente, más que estúpida o impulsivamente. A lo anterior se suma el segundo uso de la racionalidad: “elección racional”. Sen señala que este segundo uso de la racionalidad tiene una dimensión “predictiva indirecta”, donde se puede percibir que el comportamiento de lo humano puede predecirse asumiendo unas ciertas condiciones antropológicas de seres humanos que buscan maximizar preferencias (Sen, 2004, p. 42). Es decir, la pregunta sería qué puede demandar la racionalidad desde la perspectiva de la elección, qué puede hacer “racionalmente” una persona en los roles económicos, políticos y legales que le toca vivir, cuando se enfrenta a elecciones. En este caso, la búsqueda de la explicación (y previsión) del comportamiento podría estar en la búsqueda de lo que motiva el acceso a lo alternativo al conflicto y la violencia a través de procesos de diálogo y negociación conducentes a la paz, después de que los años han marcado la destrucción de la vida humana y la fragmentación social. En otras palabras, ¿qué motiva a un excombatiente para ingresar a la apuesta por la reinserción?, ¿qué mueve a una víctima para reclamar sus derechos?, entre otros cuestionamientos que pueden surgir. Además, desde Sen hay un tercer uso que no puede desconocerse: es el llamado uso extensivo de la racionalidad (razonabilidad), para intentar comprender qué hacen los otros y por qué, y también qué conocen los otros, qué podemos aprender nosotros de lo que ellos conocen (Sen, 2004, p. 43). El cuarto uso de la racionalidad, según Sen, aparece en los esfuerzos de cooperación, competición o combate. No solo la usamos para comprender la perspectiva de los otros, sino que debemos contemplar también qué esperamos de los otros, para actuar en consecuencia. Una persona puede actuar en estas dinámicas motivada por su propio interés más que por la simpatía, el sentido de compromiso o la gratitud y si creo que va actuar de esta forma, yo actuaré en consecuencia. “La actual historia de la cooperación y el conflicto en el mundo tiene muchas enseñanzas que ofrecer que nos llevan más allá de la comprensión de fórmulas y reacciones” (Sen, 2004, p. 45). Finalmente, el quinto uso de la racionalidad se manifiesta ya en su uso en el *policy-making*, se trata de comprender y evaluar cómo pueden ser tomadas las decisiones públicas racionalmente. Igualmente, las figuras de la racionalidad se expresan en diversas opciones en la teoría de la elección pública, análisis costo-beneficio, evaluación institucional, evaluación de política pública y otras prácticas de la razón” (2004, p. 45). Este ámbito ofrece instrumentos con los que esta propuesta se podría afincar para consolidarse como una opción efectiva de reconstrucción social después de largos períodos de conflicto y violencia.

5. Esta misma reflexión inicial que se plantea y que sostiene la presente deliberación en “tensión permanente” del por qué no son efectivos los procesos hacia salidas alternativas al conflicto y la violencia, permite que este siguiente presupuesto se centre en lo que el mismo Sen denomina como el uso de la racionalidad por parte de las personas que se abren a la cooperación, la competición o el combate. Así las cosas, ¿qué esperamos de los otros para actuar en consecuencia?, puesto que la manera como actúa una persona con la que se comparten espacios comunes puede condicionar para que la acción de cada uno esté en línea con esos comportamientos. ¿Será que este es el obstáculo para que después de tantos conflictos y violencia a lo largo de la historia, especialmente los siglos XIX y XX, las sociedades hayan encontrado mecanismos efectivos y justos que permeen acciones que faciliten la coexistencia y la convivencia?
6. El sexto presupuesto permite ahora acceder a la esfera del diseño y la implementación de esas estrategias que desde la gestión de lo público podría asumir el uso razonable de la cooperación, como un actuar en consecuencia para que los comportamientos de competición y combate no sean motivo de destrucción o fragmentación, sino de reconfiguración continua. La dimensión del *policy-making* brinda las posibilidades de comprender y evaluar cómo se puede trabajar mancomunadamente en esta línea del actuar razonablemente en la esfera común desde lo cooperativo.
7. Por último, la labor desde el *policy-making*, en visión de la acción humana razonable desde la cooperación y hacia la reconfiguración de lo público, no puede ser vista como una acción de gobierno al modelo *top-down* y centrando su atención en “firmas de acuerdos de cese de hostilidades”, propuestas gubernamentales para que los grupos al margen de la ley entreguen las armas y reciban “beneficios o incentivos”, junto a mecanismos de recoger la memoria de los hechos conflictivos y violentos para suscitar una serie de símbolos de reparación, desconociendo el derecho social a la convivencia pacífica basada en principios de justicia, verdad, reparación

y restitución efectivas. Es una labor procesal que va marcada por apuestas que contienen elementos intrasubjetivos e intersubjetivos, en un marco institucional participativo.

En este orden, los presupuestos planteados abren el espectro desde el cual es posible abordar la dinámica del llamado “posconflicto”. Sobre todo cuando los procesos de diálogo, negociación y firma de acuerdos entre las partes enfrentadas varían según las circunstancias y los tiempos. En últimas, hacer referencia a lo posconflictivo requiere una apertura a la diversidad misma que contiene, a la diferencia según contextos y a la proyección de reestructuración que los grupos humanos busquen después de la fragmentación ocasionada por el conflicto y la violencia.

Tres distintas interpretaciones: Sudáfrica, El Salvador y Nicaragua

Aunque la historia ha estado marcada por un sinnúmero de enfrentamientos entre grupos de diversa índole, llegando hasta la guerra entre países, los seres humanos no hemos logrado acceder a una búsqueda alternativa al conflicto y la violencia. La tensión entre seguridad e inseguridad ha permeado la realidad en muchas regiones del mundo y, a su vez, ha creado búsquedas incesantes para que la destrucción no sea la última salida. La Sociedad de las Naciones, después de la I Guerra Mundial, apareció en el horizonte como esperanza en medio de los resultados nefastos de esa primera gran conflagración, pero a los pocos años el fracaso fue su característica más palpable. Posteriormente, las Naciones Unidas fueron la opción para intentar paliar los efectos de la II Guerra Mundial, pero los choques en países como Sudáfrica, Ruanda, Irlanda, Yugoslavia, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Colombia, entre otros, se manifestaron como ese brote de alternatividad del conflicto exacerbado hasta la guerra y la destrucción, mientras de allí mismo surgían búsquedas alternativas.

Sudáfrica legó a la historia conflictiva de los seres humanos un ejercicio de reconstrucción, reestructuración, reconciliación y convivencia. Partiendo de la desestabilidad social por el abuso indiscriminado de la raza blanca sobre la negra, vivieron un proceso que sentó las bases de la reconciliación social como un espacio y un tiempo a través del cual es posible la salida alternativa al conflicto. Por otro lado, en Centroamérica,

específicamente en El Salvador y Nicaragua, las profundas diferenciaciones sociales, junto a la manipulación del poder político por gobiernos dictatoriales, originaron una “grieta” que condujo a largos conflictos violentos con un alto número de pérdidas en vidas humanas. Así mismo, en Suramérica, Colombia ha vivido una situación de violencia desde hace más de 65 años, la cual ha estado caracterizada en su última etapa por rasgos como una insurgencia guerrillera de tendencia “marxista” que afirma luchar por el acceso del pueblo al poder político y la reivindicación de los derechos de los sectores populares. Esto se ha mezclado con el narco-tráfico, lo que incluye involucrar sectores sociales en cualquiera de estas tendencias, y ha generado la proliferación de cultivos ilícitos, junto al comercio de estos, la delincuencia, fruto del mismo negocio, y la fragmentación de la vida social en general.

Los tres casos que se han traído a colación motivan la reflexión desde la diversidad de contextos y la búsqueda de un llamado posconflicto, aun en medio de las confrontaciones que conlleva. El cúmulo de experiencias conflictivas en diferentes épocas y circunstancias, junto a los fallidos intentos de reconstrucción social, muestran las insuficiencias de la gestión política de estos procesos en sociedades que han vivido largos períodos de conflicto y que, inclusive hoy, mantienen esquemas de violencia.

Tres consideraciones conducen la elección de Sudáfrica, El Salvador, Nicaragua y Colombia, como ejemplos, teniendo en cuenta sus diversas perspectivas: primero, tienen hondos procesos de fragmentación social fundados en dinámicas de conflicto y violencia por largos períodos; segundo, la propuesta de reconciliación social fue el método alternativo para el llamado posconflicto, con cúmulo de aciertos y desaciertos; y tercero, la misma diferencia contextual, circunstancial, temporal, en términos de resultados, brinda una oportunidad y posibilidad para que —desde la construcción de lo público, el proceso y los tiempos del posacuerdo y, posteriormente, del posconflicto— centren su atención en el diseño de una gestión pública y de políticas propias de este tipo de dinámicas.

Por ejemplo, Sudáfrica es conocida a nivel mundial como “modelo ejemplar de reconciliación social”, aunque no podemos desconocer que no ha sido el caso más exitoso del mundo, pues las fallas en la implementación del proceso dan muestra de ello. No se puede desconocer que la conflictividad constitutiva de lo humano conlleva serios y profundos obstáculos para lograr la estabilidad absoluta, sobre todo en sociedades con

hondos problemas sociales de injusticia, inequidad y segregación. Sin embargo, el liderazgo de hombres como Mandela y el expresidente de Klerk, junto con el apoyo del arzobispo Desmond Tutu, y la implementación de mecanismos de cohesión como el *Nation Building*, el uso del deporte del *rugby* como actividad que unificó las dos razas enfrentadas, entre otros elementos que se deben tener en cuenta al abordar el caso, permitieron sentar las bases de lo que se podría considerar un camino hacia el posconflicto en perspectiva de reconciliación social.

Por su parte, El Salvador y Nicaragua son casos en los que se hizo palpable un tiempo de posconflicto con la mezcla dinámica entre la búsqueda alternativa a la violencia con la presencia de la cooperación internacional, para lograr acercamientos entre las partes enfrentadas y el inicio de procesos conducentes a la reconciliación social que estuvieron, no obstante, centrados en la firma de acuerdos de cese de hostilidades sin acceder a una verdadera reconstrucción. Ambos escenarios, pese al éxito conseguido, dejaron una sensación de impunidad y tergiversación en la búsqueda de la verdad.

Colombia, por su lado, es un caso atípico en esta materia de búsquedas alternativas al conflicto y la violencia, en perspectiva de posconflicto. Un largo tiempo de choques, mezclado con aspectos de insurgencia guerrillera de línea marxista o izquierda radical, junto al advenimiento de grupos de extrema derecha promovidos y apoyados por la clase social alta (grandes terratenientes, empresarios, hombres y mujeres de negocios del sector agrario y agropecuario, entre otros), miembros de las Fuerzas Militares y de Policía, además de grandes líderes políticos en las regiones, y el negocio ilícito de drogas alucinógenas presentan un panorama bastante complejo de lo que es un proceso sectorizado de búsqueda de la paz. Es decir, el caso colombiano ha puesto su énfasis en acuerdos de cese de hostilidades, creación de mecanismos de reinserción de excombatientes a la vida civil y a la participación política, sin tocar las bases estructurales que demanda un verdadero proceso de posconflicto y, por ende, de reconstrucción social.

Después de infructuosos procesos de diálogos hacia la paz con grupos al margen de la ley (por ejemplo, los grupos guerrilleros M-19, Quintín Lame, Ejército Popular de Liberación –EPL–, entre otros), liderados por los respectivos gobiernos, no es sino hasta el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) que se sientan las bases iniciales de un proceso

de diálogo, negociación y desmovilización de grupos de extrema derecha, llamados Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, o paramilitares, bajo el marco de la llamada Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005). Esta iniciativa ofreció garantías a los excombatientes que se acogieran a los principios rectores de la citada ley, aun ofreciendo oportunidades a los miembros de grupos guerrilleros que desearan ingresar a la iniciativa, y se crearon dos organizaciones desde el gobierno para atender la dinámica del proceso: la Alta Consejería para la Reintegración (ACR) y la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) para que apoyaran el proceso con desmovilizados y víctimas, respectivamente.

Más allá de las críticas que se presentaron y, todavía actualmente se presentan, esta apuesta del gobierno de Uribe Vélez fue una dinámica distinta a lo que se venía trabajando en Colombia en materia de alternatividad al conflicto y la violencia. Igualmente, estos primeros años del proceso, dinamizado desde la Ley 975 de 2005, ofrecen insumos de aciertos y desaciertos frente a una perspectiva de abrir espacios y tiempos para el “tiempo después de”.

Retomando la tercera motivación para la elección de estos casos de estudio, ¿cómo trabajar la inclusión de los excombatientes?, ¿cómo preparar a las comunidades receptoras de excombatientes?, ¿cómo acompañar a las víctimas?, ¿cómo una sociedad puede acoger a los otros como nuevos actores en la escena de participación política?, ¿se deben tomar decisiones desde el centro?, ¿y lo regional o lo local qué papel juegan? Estos son solo algunos interrogantes que abren la perspectiva de un “tiempo después de ...”, lo que rompe el esquema de solo firmar acuerdos y dejar la sensación de beneficiar a pocos sectores poblacionales, mientras la impunidad fluctúa en todo el territorio violentado a la espera del resurgimiento de la violencia o de la mutación de la misma a otro esquema de acción.

Sudáfrica

La experiencia de ese país se ha constituido en punto de referencia para los procesos que implican una reconstrucción social, es decir, el “posconflicto ideal”. Un largo proceso de conflicto y violencia, con una “falsa democracia” únicamente para los blancos que, en términos de Merkel y Croissant (2001), es conocida como “democracia excluyente”, dio paso a una búsqueda alternativa para salir de esa situación. Charles Villa-Vicencio y

Wilhelm Verwoerd lo sintetizan de la siguiente forma: solo a través del encuentro democrático en esta clase de ejercicios de construcción de nación, el amplio grupo de la población puede apropiarse e internalizar completamente este tipo de procesos. La coexistencia nacional y el último objetivo de la reconciliación nacional, más que la reconciliación individual (también importante), pueden solamente suceder cuando conozcamos al otro a través del debate (2000, p. XV). Es decir, el “tiempo después de” contiene una perspectiva de diálogo, encuentro con el otro y los otros, que no cesa con las conversaciones oficiales para cesar hostilidades y crear condiciones de favorabilidad para los que se desarmen y buscan el retorno a la vida en sociedad.

La liberación de los presos políticos desde el *apartheid*, en el año de 1990, abrió las puertas de un contexto para el camino hacia el posconflicto en el horizonte de reconciliación social. El entonces, presidente de Sudáfrica, Frederik de Klerk, inició un proceso de reformas que comenzó a dismantlar el sistema del *apartheid* y creó las condiciones para que la comunidad internacional disminuyera la presión que había impuesto al país por las políticas racistas a las que se había llegado en anteriores gobiernos. Los años claves para vislumbrar la reconciliación social en Sudáfrica son 1990 y 1991 con la liberación de los presos políticos y el dismantelamiento de las políticas de exclusión. Se iniciaron así negociaciones entre miembros del Congreso Nacional Africano (CNA, liderado por Nelson Mandela) y el Partido Nacional (PN) del presidente de Klerk.

En el año de 1994 se celebraron las primeras elecciones democráticas, en las que fue elegido Nelson Mandela como Presidente sudafricano, quien abrió una nueva realidad hacia la reconciliación social, en medio de un profundo sentimiento de esperanza por parte del pueblo de color. Durante su primer año de gobierno instauró una nueva Corte Constitucional para dar sostenibilidad institucional a la labor que se iniciaba (1995); entre los meses de abril y mayo de 1995 se abolió la pena de muerte y se inauguró la Comisión de Restitución de los Derechos de la Tierra. A su vez, comenzaron los trabajos de la Comisión de Verdad y Reconciliación. Por último, en el año de 1998 se publicó el reporte final de la Comisión respecto a los crímenes perpetrados durante el período de conflicto.

Con una clara disposición política, la Comisión centró su labor en el esclarecimiento de los crímenes contra los derechos humanos durante la

etapa del *apartheid*, específicamente entre los años 1960 y 1994. Se creó un sólido grupo con representantes del mayor número de agremiaciones sociales (líderes comunitarios, organizaciones, políticos, animadores religiosos, entre otros, para un total de 17 miembros) para que⁶ elaboraran el camino en y desde la emblemática llamada a la “construcción de Nación” (*Nation-Building*). Para ello, se dividieron en tres comités: de violación de Derechos Humanos, de Reparaciones y Rehabilitación y de Amnistía. Fue un trabajo de diálogo/deliberación en equipo. Se escucharon más de 21.000 casos de violación de derechos humanos, corroborando la veracidad de los testimonios y, posteriormente, se iniciaron los procesos de reparación y rehabilitación según lo visto, escuchado y dialogado. Al finalizar el trabajo y entregar su reporte, la Comisión halló en la mayoría de los 21.298 casos denunciados veracidad en los hechos y señalamiento claro de los victimarios (Wilson, 2005, pp. 21-26).

Para evitar que la dinámica amnistía-impunidad destrozara el proceso de reconstrucción social al perder credibilidad la misma labor hacia la reconciliación, la propuesta se fundó en la justicia desde la dimensión de la restauración (justicia restaurativa), como un proceso en el que las partes que han vivido un conflicto u ofensas se acercan mutuamente para deliberar de manera recíproca sobre cómo asumir la etapa posconflictiva y sus implicaciones en el futuro. Además, los victimarios tienen la oportunidad de conocer el impacto de lo que han realizado y hacer la reparación respectiva, y las víctimas tienen la oportunidad de conocer lo realizado en sus daños y pérdidas (López, 2010, p. 500).

Poco a poco se van develando los elementos claves que configuraron el proceso posconflicto, sobre todo centrado en la apuesta por la reconciliación social en Sudáfrica: el liderazgo de Nelson Mandela y sus colaboradores, la política real de un nuevo gobierno por buscar salidas negociadas a la situación de conflicto y violencia, la estructuración de una institución política que favoreció la configuración y el trabajo de la Comisión de Verdad y Reconciliación, junto a un sistema de justicia restaurativa que

6 Sandrine Lefranc menciona las siguientes estadísticas: 21.000 víctimas se acercaron a testificar ante la Comisión. De ese total, 3.500 lo hicieron en audiencias públicas. Más de las tres cuartas partes de los denunciantes eran negros y más del 55 %, mujeres. Esto representa unas 40.000 violaciones graves de los derechos humanos. Se documentan 9.043 muertes, 5.695 de las cuales fueron registradas entre 1990 y 1994. Claro que esas cifras, afirma Lefranc, dice el mismo informe final de la CVR, no pueden considerarse como estadísticas definitivas sobre las consecuencias de la violencia política (2002, p. 79).

creó un nuevo camino judicial para la reconstrucción social a través de la verdad, la declaración de las partes implicadas (víctimas-victimarios), es decir, responsabilidad, y la reparación.

Centroamérica (El Salvador y Nicaragua)

Cuando se hace referencia al conflicto centroamericano no se amplía la perspectiva en este escrito al grupo total de países que conforman esa región, sino que se centra la atención en los dos países que más características de conflicto sociopolítico tuvieron y la consecuente etapa de pos-conflicto: Nicaragua y El Salvador.

Este dato histórico puede ayudar a vislumbrar los elementos que constituyen la complejidad del conflicto en Centroamérica. Un conjunto de países pasan de ser colonias dependientes a “colonias independientes”, es decir, su situación social, económica, política y de seguridad ha dependido de la influencia externa de países potencias. En Centroamérica es más fuerte la influencia de Estados Unidos. Thomas Jefferson, expresidente norteamericano, expresó que el poder de Estados Unidos debía ejercerse en dos niveles: ideológico y político (Lafeber, 1993, p. 19).

Para que esta “profecía” del presidente Jefferson tuviera efecto, más allá de la ideología promovida por la Doctrina Monroe (1823) —*América para los americanos*—, tuvo que suscitarse una dinámica de crecimiento económico en los países centroamericanos productores de café, banano y minería, que consolidó una clase dirigente minoritaria con el poder social, económico y político, y el empobrecimiento de una mayoritaria clase popular (indígenas y campesinos) que lo resintieron. Un sistema oligárquico se fue asentando en la región: grupos oligárquicos se ubicaron como clase social en un movimiento simultáneo de toma del poder político y el ascenso de una relación obrero-patronal marcada por la violencia y la explotación de los trabajadores.

En El Salvador, miembros de una sola familia (Meléndez Quiñónez) gobernaron entre 1913 y 1927, hasta el ascenso al poder de Pío Romero Bosque (1927-1931), quien legalizó los sindicatos y promulgó leyes de regulación laboral. Nicaragua vivió la ocupación norteamericana directa entre 1912 y 1933, con su consecuente cadena de gobiernos dictatoriales que favorecían la permanencia estadounidense, hasta el levantamiento de César Augusto Sandino con su causa nacionalista y anti-imperialista.

Pero en el proceso de acercamientos entre norteamericanos y sandinistas apareció el líder Anastasio Somoza García, con el apoyo de la Guardia Nacional y, por ende, de Estados Unidos, hasta el asesinato de Sandino en 1934.

Esta convulsionada historia centroamericana se puede sintetizar en cuatro aspectos:

- a. Predominio y gran concentración del poder a favor de los terratenientes.
- b. Tendencia a la expropiación del campesinado indígena, imponiendo un ordenamiento de la propiedad territorial que las masas rurales jamás aceptaron.
- c. Una elevada dosis de violencia exigida por el propio funcionamiento de las instituciones económicas y políticas.
- d. Fuerte polarización de las clases, con debilidad estructural en los sectores medios emergentes.

Las tensiones internas en cada uno de los países, especialmente la lucha política entre una clase social minoritaria dominante y una clase mayoritaria dominada, durante las décadas de 1970 y 1980, mantuvieron a la región centroamericana sumida en el conflicto y la violencia. La intervención norteamericana en esa situación fue notable al ser impulsadora de gobiernos dictatoriales contrainsurgentes. Sin embargo, la misma acción internacional en la región no se limitó a motivar este tipo de acciones, sino que fue una columna importante en el camino hacia el posconflicto.

El 5 de enero de 1983 se creó el Grupo de Contadora como un mecanismo de cooperación internacional para impedir el aumento del conflicto y favorecer la instauración del diálogo conducente a la paz, el desarrollo y la democracia. Este esfuerzo tuvo un primer intento con el *Acta por la Paz y la Cooperación en América Central*, aunque solo fue acogida por Nicaragua. Estados Unidos se opuso a este acto porque la Organización de Estados Americanos (OEA) estaba al margen del proceso. Sin embargo, los resultados se vieron a mediano plazo, pues en 1987 se logró el Acuerdo de Esquipulas II, en el que se firmó el “Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica” (7 de agosto de 1987). Una de las recomendaciones más fuertes de este acuerdo fue la creación de comisiones de reconciliación en cada uno de los países. Con esta dinámica, el “tiempo después de” asumía la figura de la firma de un acuerdo y, posteriormente, la consolidación de mecanismos institucionales que fueran garantes de

procesos que permitieran el paso del conflicto y la violencia hacia la consolidación de la paz.

De esta manera, la “colaboración internacional” de países vecinos (por ejemplo, México, Venezuela, Colombia y Panamá) para que se abrieran mecanismos conducentes a la paz, el desgaste socioeconómico de la población por el conflicto y sus consecuencias, el desprestigio de los ejércitos nacionales en cada país y de los líderes políticos del momento y las orientaciones de las Naciones Unidas en el manejo de este tipo de situaciones, junto con el apoyo directo de la iglesia católica, son algunas condiciones y circunstancias que facilitaron el acceso a la etapa del posconflicto en Nicaragua y El Salvador.

El llamado Acuerdo de Esquipulas II desarrolla el concepto de reconciliación nacional para este momento histórico y situación real en Centroamérica con los elementos del diálogo, la amnistía y la Comisión Nacional de Reconciliación. El *post* fue centrado en una dinámica de recomposición y reestructuración de las disposiciones que más vulneraban las estructuras sociales. En este caso, en el texto del Acuerdo no se define qué entienden por reconciliación, pero se establecen las tres columnas que este tipo de salidas al conflicto debe contener: el diálogo, la oferta de garantías a victimarios para que cesen las hostilidades (amnistía) y la creación de un ente corporativo que atiende las alternativas para salir del conflicto (Revista *Envío Online*)⁷. Esto es, se lanzan hacia la reconciliación como horizonte tras el que debía ir el tiempo *post*, pero no definen explícitamente qué entienden por esta dinámica, aunque dan las putitas de componentes claves para después de la firma de los acuerdos.

Igualmente, el mismo Acuerdo exhorta al cese de hostilidades, a abrir caminos hacia la democracia (libertad de expresión, pluralismo político y derogación de los estados de excepción y/o emergencia), a la convocatoria de elecciones libres, al cese de ayuda a fuerzas insurgentes o movimientos insurreccionales, a no usar el territorio para agredir a Estados vecinos y a incentivar la cooperación, la democracia y la libertad para la paz y el desarrollo. Todo esto tendría verificación y seguimiento internacionales.

7 Es importante tener presente que en el mismo texto se indica que esta Comisión estará integrada por dos líderes que son denominados “Delegado Propietario” y un suplente del poder Ejecutivo; un titular y un suplente sugerido por la Conferencia Episcopal de cada país y escogido por el Gobierno de una terna que envían los obispos. Además, cada gobierno debe escoger un ciudadano que no pertenezca al mismo ni a su partido, junto con un suplente. Al estar integrado el grupo, se notificará a los otros gobiernos centroamericanos.

Pero, ¿fueron suficientes estas líneas para lograr el postconflicto o la reconciliación nacional que propusieron los países colaboradores como salida al conflicto centroamericano?, ¿hubo voluntad política y decisión firme de la sociedad para que no se continuara con las acciones violentas y se pudiera seguir viviendo en esos espacios territoriales? Algunos autores afirman que el caso de El Salvador es “modelo exitoso” porque no se repitió la etapa conflictiva hasta el día de hoy e incluso hay avances en su desarrollo democrático (Doyle y Sambanis, 2000).

Sin embargo, no podemos desconocer que la reconciliación social o nacional, como la asumieron en estos países y que hacen coincidir con el término de posconflicto, no es solo el cese de hostilidades o el inicio de “ciertas expresiones” democráticas (elecciones, libertad de expresión e instituciones democráticas), sino que es un proceso en el que las condiciones sociales permiten señalar el desarrollo integral como un nuevo *modus vivendi* en el que la población no retorne al conflicto, sino que sienta que lo vivido ha servido para continuar sobre las “cenizas” de lo destruido. Aparentemente, se puede afirmar que se centraron más en medidas de transición hacia la democracia que en verdaderos procesos de posconflicto en clave de reconciliación social.

El Salvador inició los diálogos hacia esta etapa de posconflicto cuando aún vivía procesos conflictivos (Azpuru, Blanco y Córdova, 2007, p. 9). Es decir, se corrobora que la reconciliación social es un proceso que requiere de mecanismos e instrumentos que faciliten el acceso a la reconstrucción social misma, más allá de mecanismos de cambio estructural que contiene en sí el marco general del posconflicto. En el caso de Centroamérica, es un proceso que comienza con iniciativas de ayuda internacional, motivando procesos de diálogos hacia la paz en cada país y, en la praxis, de acuerdos firmados por los líderes de cada Estado en el marco de política internacional. Fue todo un entramado de instrumentos que hicieron posible esta etapa de post.

Al respecto, teniendo presentes las experiencias de Sudáfrica y Centroamérica, se puede afirmar que la línea del “movimiento social por el diálogo y el acuerdo” que se ha promovido en estos contextos, presenta el posconflicto en clave de reconciliación como política efectiva de reconstrucción social, no con un significado de “volver a hacerse amigos”, sino un “volver a tratarse con respeto”. Es recuperar una convivencia basada en el respeto y la aceptación mutua (Elkarri.org, 2006). Bien sea con

elementos de fuerte liderazgo, incentivando diálogos con todos los sectores sociales, como el caso de Sudáfrica, o de iniciativas internacionales para abrir espacios de salida a la situación conflictiva, como en el caso centroamericano, la política de reconciliación se vuelve a presentar como un mecanismo fundacional de nuevos espacios políticos en los que la reconstrucción de la sociedad va de la mano con la institucionalidad política basada en una justicia que promueve los valores y principios básicos de convivencia y de recuperación de lo público. Son las diversas interpretaciones de la salida alternativa al conflicto, construyendo el espacio y el tiempo del posconflicto.

Colombia

La situación social y política del país se ha caracterizado por la presencia constante de grupos guerrilleros (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–, Ejército de Liberación Nacional –ELN–, Ejército Popular de Liberación –EPL–) y la acción de los llamados grupos paramilitares (Autodefensas Unidas de Colombia –AUC–) que contrarrestan la acción insurgente. Ello marca el mapa de actores dentro de esta dinámica, incluyendo la labor del Estado buscando la estabilidad de las instituciones democráticas⁸ a través de las Fuerzas Militares.

Sin embargo, a lo largo de los años han sido variados los métodos gubernamentales y no gubernamentales que la sociedad colombiana ha buscado para salir de la situación conflictiva. Hacia finales de la década de 1980 y durante la década de 1990, hasta la actualidad, el factor

8 El conflicto colombiano no se limita a la lectura sesgada de considerar que el eje central del problema está en la presencia de grupos guerrilleros, de autodefensas o paramilitares y las acciones del narcotráfico. La complejidad está marcada por las causas que originan el conflicto y que se pueden sintetizar en problemáticas en la distribución de la tierra, grandes niveles de desigualdad, inequidad e injusticia, lo cual crea ambientes propicios para el desarrollo de ideologías de izquierda que reclaman reformas estructurales, defensa de perspectivas desde la derecha en la que se concentra el capital y una búsqueda incesante de gran parte de la población por sobrevivir, aun pasando por lo ilegal e ilegítimo (por ejemplo, la agilidad con la que se desarrollan las actividades del narcotráfico). Algunos apuntes al respecto pueden leerse en: Murillo Amaris, Edwin (2015). Colombia en la búsqueda de la paz. En: Revista Foreign Affairs (julio-septiembre 2015), pp. 96-103. Para detalles más precisos de las causas del conflicto en Colombia se pueden leer informes de investigaciones al respecto, tales como: González, Fernán, Bolívar, Ingrid y Vásquez, Teófilo. (2002). Violencia Política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado. Bogotá, D.C. Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP. A su vez, un actual análisis se puede hallar en González González, Fernán (2014).

narcotráfico ha jugado un papel movilizador del conflicto colombiano, poniéndolo en un espacio de enfrentamiento más allá de ideologías políticas o búsquedas de intereses grupales.

Han sido diversas las posibilidades que los gobiernos colombianos han propuesto para la resolución de esta situación. Desde la mano fuerte del “Estatuto de Seguridad” del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982) hasta las ofertas de diálogos de paz y entrega de zonas del territorio colombiano a la guerrilla (la llamada “zona de distensión”) en el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y la política de “Seguridad Democrática” del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Colombia continúa en búsqueda de la salida negociada al conflicto y la violencia, en medio de las complejidades que esta situación contiene.

Dentro de la política de seguridad democrática del presidente Uribe Vélez, el Gobierno de Colombia propuso la llamada Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) como marco jurídico para el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares y, eventualmente, para la desmovilización de los grupos guerrilleros. La Ley ofrece garantías de disminución de tiempo de punición de delitos, acompañamiento por parte del Gobierno para la reinserción a la vida civil de los desmovilizados, aporte mensual estatal a esos desmovilizados mientras se hallan en el proceso de reinserción, entre otros elementos, siempre y cuando se sometan al proceso jurídico respectivo y, sobre todo, revelen con veracidad pública los actos cometidos en detrimento de la población civil durante el tiempo en el que participaron en los grupos al margen de la ley. El actual gobierno del presidente Santos ha reafirmado los mecanismos de la seguridad democrática, con un tinte más conciliador y abierto a otro tipo de alternativas, específicamente el diálogo con la guerrilla de las FARC.

El texto de la citada Ley de Justicia y Paz, en su artículo 1 señala su objeto como “facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”. Enseguida, en el artículo 2, establece que esa normatividad regulará todo el proceso (investigación, procesamiento, sanción y beneficios judiciales), que las personas que hayan participado en grupos al margen de la ley deben cumplir siempre y cuando “decidan desmovilizarse y contribuir decididamente a la reconciliación nacional”. Más adelante, en el artículo 4, se estipula que la ley misma “dará lugar a un proceso de

reconciliación nacional que deberá promover el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y respetar el debido proceso y las garantías judiciales de los procesados”.

Para desarrollar las tareas procesales que posibiliten el pretendido proceso impulsado por la Ley 975 de 2005, el Gobierno colombiano definió funciones institucionales a organismos del Estado que deben centrar su atención en el proceso. Tal es el caso de la Fiscalía General de la Nación, que, a través de la Unidad de Justicia y Paz, investiga los actos punibles y todas las condiciones del hombre o la mujer que se desmovilicen dentro de este marco jurídico. La Policía Judicial colabora en esta misión en materia de investigación sobre secuestrados y desaparecidos. Para defensa y protección de víctimas y testigos convocados al proceso judicial, la Fiscalía General de la Nación cuenta con el apoyo de la Defensoría del Pueblo.

Los denominados “desmovilizados”⁹ deben cumplir el proceso judicial dentro de unas garantías que la Ley estipula hacia esclarecimiento de los hechos, aceptación de cargos, definición de pena que, en este caso, es denominada “alternativa”¹⁰ y el cumplimiento de penas en un centro de reclusión del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC), entidad carcelaria de Colombia. La institución que adelantará el proceso judicial son los tribunales superiores de Distrito Judicial. También, con el propósito de fortalecer el proceso, la Ley creó la Procuraduría Judicial para la Justicia y la Paz que debe velar constitucional y legalmente por la idoneidad de la dinámica.

9 El proceso con los excombatientes de los grupos que estaban al margen de la ley y que se cobijaron en los procesos de la llamada Ley de Justicia y Paz se gestionó a través de procesos judiciales centrados en la labor de la Fiscalía y los respectivos tribunales. Estas personas fueron denominadas como “postulados” y las ubicaron en centros de reclusión (cárceles) bajo custodia del INPEC (Instituto Nacional Penitenciario de Colombia). El mayor número de excombatientes ingresaron al Programa de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración (ACR) y fueron llamados “participantes del programa”, con un esquema procesal de apoyo, acompañamiento y promoción de quienes dejaron las armas y manifestaron la intención de retornar a la convivencia. Desde el ascenso de Juan Manuel Santos a la Presidencia (agosto de 2010), la ACR fue transformada en la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), con más autonomía y poder de gestión. La información institucional, los programas y datos del trabajo realizado a la fecha se pueden consultar en: <http://www.reintegracion.gov.co/es>.

10 Es el término que la Ley 975 de 2005 define para el beneficio que se le otorga al hombre o la mujer que se desmoviliza del grupo al margen de la ley y se cobija dentro de la dinámica del proceso de Justicia y Paz. Desde esta perspectiva, la pena que la justicia colombiana tiene para un determinado delito no se le aplica al desmovilizado por este principio de “alternatividad” por haber contribuido a la búsqueda de la paz en el país.

Desde la perspectiva de las víctimas, la Ley 975 establece que tendrán todas las garantías para ser escuchadas, protegidas y reparadas. Para facilitarles el proceso, la Ley crea la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación¹¹ por un tiempo de ocho años. A su vez, se conforman las comisiones regionales para la restitución de bienes (artículo 53), un fondo para la reparación de las víctimas (artículo 54) y a la red de solidaridad social (llamada Acción Social) se le asignan unas funciones en este proceso (artículo 55). Para acoger y acompañar a los menores de edad que se reinsertan por medio de este proceso a la vida civil, la Ley designa al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

La misma realidad del conflicto colombiano demandó un énfasis especial del proceso en las víctimas. La sola mención de la Ley 975 y la creación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación no fueron suficientes dentro de un marco de reconstrucción social como el que se pretende en Colombia. De esta manera, en el mes de septiembre de 2010, el presidente Juan Manuel Santos radicó personalmente la llamada *Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras* como un compromiso serio de voluntad política con el proceso de paz. Después de sendos debates en el Congreso de Colombia, la ley fue aprobada en el mes de mayo de 2011, dándole un refuerzo al proceso que apunta a la paz en el país¹².

Un medio de comunicación escrito en Colombia afirma que esta Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras:

[L]e apunta al conflicto en dos aspectos: reconoce el sufrimiento humano en la guerra, que es un deber ético inaplazable y que redunda en una mayor legitimidad del Estado y, en segundo lugar, ubica la tierra como el eje central de la reparación, lo que significa reconocer que allí, en la tierra, está el centro de gravedad del conflicto armado que

11 Sus miembros son el Vicepresidente de la República o su delegado, el Procurador General de la Nación o su delegado, el Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, el Ministro de Crédito Público y Hacienda o su delegado, el Defensor del Pueblo, dos representantes de asociaciones de víctimas y el director de la Red de Seguridad Social. El Presidente de la República designa para esta Comisión a cinco personalidades nacionales, dos de las cuales deben ser mujeres (artículo 50).

12 El nuevo esquema de trabajo con víctimas en el marco de la llamada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras transformó la CNR en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Centro Nacional de Memoria Histórica, dentro del amplio marco institucional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). La información respectiva de estos procesos y datos estadísticos a la fecha se pueden consultar en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/>.

ha vivido Colombia durante el último medio siglo [...] la ley es también una manera de incluir en el proyecto de nación a ciudadanos y comunidades que por décadas han vivido en la periferia del poder y del progreso en una especie de lejano oeste donde ha imperado la ley del más fuerte. (*Semana*, 8 de mayo de 2011, p. 10)

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia fue sancionada por el presidente Juan Manuel Santos el viernes 10 de junio de 2011, con una vigencia de diez años, donde se recalca el carácter de “grilla de partida y donde se pone a prueba la capacidad y la voluntad del Estado y de toda la sociedad colombiana para cumplirle a las víctimas” (*Semana*, 10 de junio de 2011). Quedó catalogada como la Ley 1448 del 10 de junio (Congreso de la República, 2011). Vale mencionar que una ley que asume el proceso de reconstrucción social desde el reconocimiento de las víctimas como parte importante en el mismo y la problemática de la tierra como recurso de reparación, es un destacado aspecto de una dinámica de construcción de paz, pero demanda un compromiso social más amplio que las medidas legales e institucionales. Para el eventual proceso de *post* en Colombia esta ley es una “base de apoyo fundamental” para la complejidad que conlleva la gestión de políticas en materia de grupos y poblaciones enteras que fueron victimizadas durante el tiempo de enfrentamientos.

Aunque la llamada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras ya se está implementando y gestionando a través de la Unidad de Víctimas y de Restitución de Tierras, junto al trabajo que realiza el Centro Nacional de Memoria Histórica, y está beneficiando a la población víctima del conflicto armado, en un eventual proceso de *post* será un insumo de aprendizaje y trabajo, aún más cuando en los diálogos con las FARC en La Habana y, posteriormente, con el ELN, se definan los aspectos que estos grupos consideren relevantes para abordar respecto a las más de 7.500.000 personas que conforman el grupo poblacional que ha sido identificado a la fecha como víctima. La Ley no lo da todo aún, pero ha permitido un avance considerable en materia de acceso a los hombres y mujeres que pusieron un “muerto” en la guerra. Es “materia prima” para avanzar cuando el período *post* inicie formalmente.

El posconflicto en Colombia aún no se vive, pero se trabaja hacia ello. Desde el año 2005 cuando se concretó y desarrolló el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) o

paramilitares, pasando por el hecho de visibilizar a las víctimas en este proceso y enfatizado desde el año 2011 con la citada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, este país mantiene intentos hacia la posibilidad de ingresar al período *post*. Los últimos desafíos al respecto se han desarrollado desde el año 2010 con el ascenso a la Presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-2018) y su apuesta por la paz de Colombia, al depositar en el Congreso de la República el proyecto de la citada ley de víctimas (promulgándola en el año 2011), realizar acercamientos con las FARC para abrir los canales de comunicación e iniciar oficialmente los diálogos en La Habana (Cuba) desde el mes de octubre de 2012. Sin embargo, es importante insistir en que el llamado período o proceso *post* no se puede simplificar en la firma de acuerdos y la promulgación de una normatividad en materia de restauración y transición, acompañadas de programas que favorezcan sectores poblacionales como víctimas o excombatientes. El *post* contiene una línea dinámica de tiempo que oscila entre lo inmediato, el corto, mediano y largo plazo; es un complejo cruce de variables conducentes a la reconstrucción social.

Los diálogos iniciaron sin condicionamientos de entrega de territorios del país para que la guerrilla desarrollara actividades, al estilo del proceso con el expresidente Andrés Pastrana, ni con cese de estrategias militares. A su vez, se establecieron principios de tiempo para avanzar efectiva y eficazmente en la definición de “puntos de consenso”. Sin embargo, en este 2015 los avances han demostrado que los procesos alternativos al conflicto demandan más que “buenas intenciones” o “intereses de agenda de gobierno”, entre otras posibles variables.

Con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) los acercamientos han ido lentamente. Al mes de octubre de 2015 se han hecho dos anuncios públicos de inicio de conversaciones, pero no se han convertido en algo efectivo. Antes de la segunda vuelta electoral con miras a buscar la reelección inmediata (junio de 2014), en la semana previa al día electoral, Juan Manuel Santos anunció que los diálogos con ese grupo guerrillero ya estaban garantizados. El primer año de gobierno transcurrió y no se han dado los primeros diálogos. En el pasado agosto, se anunció que en septiembre se iniciarían oficialmente los diálogos en Ecuador, pero la problemática fronteriza entre Colombia y Venezuela, junto al avance de los acuerdos en La Habana con las FARC, especialmente el tema relacionado con la justicia transicional, han detenido el proceso con el ELN

en medio de asuntos que le son estratégicos ante lo que se avance con las FARC, la resolución de los inconvenientes fronterizos con uno de los países que será acompañante y la posición clara del grupo de no mostrar debilidad ante la polarización política en la que se encuentra Colombia frente a la perspectiva de la paz.

La llamada “agenda de negociación” entre las FARC y el Gobierno nacional quedó explícita en el anuncio del inicio de los diálogos en Oslo (Noruega). En ese anuncio, ambas partes señalaron como puntos desde la fase exploratoria: 1) el desarrollo rural; 2) las garantías para el ejercicio de la oposición política y la participación ciudadana; 3) el final del conflicto armado; 4) el narcotráfico; y 5) los derechos de las víctimas. A finales del año 2014 se presentaron a la opinión pública nacional e internacional los borradores de los cuatro puntos trabajados entre el inicio de los diálogos y el presente (año 2015): 1) desarrollo rural y agrario para la democratización y la paz con justicia social de Colombia (100 propuestas mínimas); (FARC-EP, 25 de febrero de 2014) 2) participación política para la democratización real, la paz con justicia social y la reconciliación nacional (100 propuestas mínimas) (FARC-EP, 25 de febrero de 2014); 3) política antidrogas para la soberanía y el buen vivir de los pobres del campo (50 propuestas mínimas) (FARC-EP, 18 de enero de 2015); y fin del conflicto. Igualmente, se ha llegado al consenso sobre el tema de la “Refrendación de los Acuerdos”. Queda pendiente el punto sobre los derechos de las víctimas.

El tema del fin del conflicto ha sido trabajado desde el elemento de la justicia transicional para las dinámicas de retorno de este grupo guerrillero a la vida de convivencia. A finales del pasado mes de septiembre se anunció públicamente el acuerdo en torno al tema del fin del conflicto, punto central en justicia transicional con algunos elementos de justicia restaurativa. El texto del borrador aún no ha sido presentado, pero los medios de comunicación de Colombia han divulgado los puntos esenciales (*El Tiempo*, 24 de septiembre de 2015), incluso marcando las diferencias que van apareciendo al hacer explícito cada aspecto de este acuerdo¹³.

El último acuerdo pactado centra su atención en garantizarle a las víctimas la justa apropiación de su dolor y hacer justicia con ellas, que

13 Revista *Semana*, recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/sobre-acuerdo-de-justicia-ya-hay-diferencias-entre-gobierno-farc/444287-3> y <http://beta.semana.com/nacion/articulo/dialogos-el-reto-del-acuerdo-de-justicia-transicional/445626-3>.

los parámetros del derecho internacional se cumplan en el proceso y que el acto de dejación de armas contenga principios claros para el retorno a la vida civil, evitando la impunidad y “saltarse” los compromisos que Colombia por tradición ha tenido con el DIH. Aunque en términos generales los colombianos reclaman la llamada “justicia” en perspectiva punitiva, es decir, el pago de prisión por los actos perpetrados en contra de la sociedad, entre los aún no conocidos puntos del acuerdo se hallan una serie de elementos de justicia restaurativa, buscando trabajar el período *post* no solo desde un horizonte de “venganza social contra quienes hicieron daño”, sino reparar sujetos que durante muchísimos años creyeron que la guerra era la salida, pero que las mismas circunstancias los condujeron a buscar una alternativa hacia la paz¹⁴. De allí se deriva la Jurisdicción Especial para la Paz, tal como se creó en la Fiscalía la Unidad de Justicia y Paz, junto a los procesos de apoyo y acompañamiento de la ACR (Alta Consejería para la Reintegración), con los excombatientes, y la CNRR (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación) con las víctimas.

Más allá de la concreción del proceso con las FARC (aparentemente pactado para el mes de marzo de 2016), junto al inicio y desarrollo del mismo con el ELN, el reto para Colombia es la participación conjunta de la sociedad en cómo será la reconstrucción del país, en la posibilidad de gestar verdaderamente las reformas necesarias y pactadas, y en la importante variable de no repetición que tanto ha permeado y vulnerado los mismos procesos previos en Colombia, junto al retorno de la violencia en Sudáfrica y El Salvador (Las Maras)¹⁵, y la rampante situación de injusticia e inequidad en Nicaragua.

14 Los puntos claves del acuerdo, aunque no es público aún el texto, se han centrado en: 1) tribunal especial para juzgar delitos graves; 2) después de las hostilidades, amnistía para delitos políticos y conexos; 3) restricción de libertad y trabajos para comunidades; 4) la Jurisdicción Especial para la Paz procesará a los implicados en delitos de los grupos de las FARC, agentes del Estado y todos los que hayan participado indirectamente en los actos violentos; 5) verdad, reparación y no repetición como condiciones para trato especial en los procesos.

15 Esta realidad la presentó en el año de 2008 el fotoperiodista español Christian Poveda, en el documental *La vida loca (Mara la 18)*. Es un trabajo que hizo al convivir durante año y medio en esa realidad salvadoreña de hoy, la de las “maras” (pandillas juveniles que se dedican a la extorsión, al robo y al tráfico de drogas). El creador de este reportaje fue asesinado el 2 de septiembre de 2009 por miembros de maras (*Documaniatv.com*, 2009).

Contenidos esenciales de un período de *post*

Traer a colación el conflicto como una variable de la esencia de lo humano, junto a las mismas perspectivas que se abren de alternativas a la conflictividad y la violencia, centrados en los casos de Sudáfrica, El Salvador, Nicaragua y Colombia, ha permitido que el cierre de este escrito contenga lo que se puede llamar “contenidos esenciales” de los períodos después de diálogos, negociaciones y firmas de acuerdos para cesar hostilidades e iniciar procesos de reconstrucción social.

El marco general de la llamada *PAZ* implica el diseño y la implementación de procesos que favorezcan las condiciones necesarias para que la convivencia pacífica sea factible, aun en medio de las diferencias que continuarán en la vida social, y para que las reformas que reconfiguren lo común redunden en un contexto de novedad, desde las cenizas que deja el recuerdo de lo vivido, con apertura hacia la no repetición de los hechos. En otras palabras, el tiempo *post* demanda un marco hacia la reconciliación social. En este sentido, el período posterior a la firma de acuerdos y cese de hostilidades está mediado por el llamado *posacuerdos* y, posteriormente, *posconflicto*. Estos dos momentos deben ir marcados por el tiempo, la concreción y especificación de los puntos de los acuerdos, la comunicación de los mismos, el diálogo con la sociedad sobre lo acordado y la construcción de consensos en torno a su implementación. Para que lo anterior sea más efectivo, también demandará de reformas estructurales que den credibilidad al proceso (verdad, justicia y reparación), una institucionalidad acorde con la nueva fase que la sociedad vivirá después del largo período de enfrentamiento y una pedagogía para la paz, con miras a establecer un verdadero marco de referencia que reconstruya socialmente.

En primera instancia, el *posacuerdo* contiene el cierre final del proceso iniciado desde los acercamientos (normalmente esta primera fase se desarrolla en secreto), los diálogos oficiales y la comunicación de los puntos acordados, junto a una pedagogía que prepare a la sociedad frente a lo que se va puntualizando y evitando la polarización y politización del proceso. Pero el culmen de este momento no es simplemente la firma de lo acordado, el desarme y retorno de los excombatientes a la vida civil o a los sitios de reclusión según lo acordado en

perspectiva de justicia transicional o restaurativa y según cada contexto, sino que es la consulta que se le haga a la población respecto a lo concretado entre los grupos al margen de la ley y el gobierno. Para esto se requiere de un proceso pedagógico sencillo, accesible a todos y transparente en sus expresiones.

La misma historia de aciertos y desaciertos en este tipo de procesos deja como lección que el reto de acceder a la paz a través de una dinámica de reconstrucción social no es solo un asunto de ofrecer “garantías a los alzados en armas”, quienes normalmente son asumidos como ilegales y *tienen la obligación de dejar las armas y los ataques* ante un gobierno “legítimo” que demanda orden y seguridad, aun ofreciendo “incentivos” para que cesen las hostilidades, sino que es un **proceso de construcción de paz desde y con las bases**. Es decir, el posacuerdo lo construye la interacción de actores en una perspectiva de reconfigurar lo público. En este orden, hablar de *posconflicto* no es considerar que los problemas están resueltos con la firma de acuerdos y la dejación de armas. Es plantearse la reconstrucción social a corto, mediano y largo plazo, después de que en la fase de *posacuerdos* se han sentado las bases de la confianza, se ha trabajado la capacidad de inclusión de toda la sociedad frente a los excombatientes y a las víctimas mismas, y se han planteado unas instituciones acordes con la realidad, lo cual implica el diseño de políticas públicas según los contextos.

El *posconflicto* contiene elementos que conducen hacia la reconciliación social: tiempo más allá de períodos gubernamentales, reformas estructurales, institucionalidad sólida que responda a las demandas de los diversos grupos implicados (incluso de la sociedad en general), diseño e implementación de políticas públicas para el mismo posconflicto, así como pedagogía y estrategias para la construcción de paz. En la investigación que suscita este escrito se puede analizar gráficamente como se muestra en el siguiente diagrama.

Diagrama 1. Procesos y tiempos

Fuente: elaboración propia.

En este cuadro sintético tenemos los elementos comunes que podemos definir como:

- Comprender que el posconflicto (horizonte hacia la reconciliación social) es un **proceso** que, en su misma esencia, demanda la señalización de “tiempos”¹⁶.
- La creación de **instrumentos** para la efectividad del mismo, tales como: la verdad, la reparación, la restitución, la creación de la memoria histórica de lo vivido y la apertura a espacios y oportunidades para el perdón. A este tipo de instrumentos los llamamos “**instrumentos estructurales**”.
- La creación y definición de **instrumentos de sentido** o éticos que logren la cohesión de la misma reconstrucción social. Es importante que se logren unos mínimos para que los acuerdos

¹⁶ De acuerdo a la organización lineal del tiempo, consideramos en nuestra investigación que el tiempo de un proceso de reconciliación social contiene las dimensiones de *corto*, *mediano* y *largo* plazo. En el corto plazo tenemos en cuenta los diálogos, las negociaciones, los primeros acuerdos para el cese de hostilidades. Sin embargo, puede darse el caso del inicio del proceso en medio del conflicto, lo cual demanda unas condiciones mínimas que garanticen el comienzo del mismo. En el mediano plazo, ubicamos la creación de los instrumentos estructurales más formales y la apertura a la definición del *éthos* que garantice el proceso en sí. Finalmente, en el largo plazo está la creación del marco integral para la reconstrucción social gestionada por una política pública clara. A su vez, aclaramos que estas dimensiones temporales no se dan una detrás de otra, hasta tanto no se haya cumplida una, sino que se van produciendo dinámica y paralelamente, contando con el efecto y el objeto de trabajo de acuerdo al horizonte de reconstruir la sociedad.

faciliten el mismo proceso. Sin compromiso moral, los instrumentos serán desnaturalizados y usados estratégicamente por los actores.

- La estructuración y gestión de un **marco institucional** acorde a las circunstancias, pero que debe contener el elemento de la justicia transicional (aclarando los derechos y deberes tanto de las víctimas, los victimarios y de la sociedad en general); a su vez, este marco exige la promoción del principio de institucionalidad que va más allá de la simple creación de organismos y oficinas encargadas del proceso. Finalmente, es importante la definición y aplicación de una política pública propia para el posconflicto y centrada en lo regional y lo local. Aunque la dinámica de estos procesos se presente desde la perspectiva nacional, su aplicación se centra en la gestión focalizada a nivel territorial y sectorial.

Los retos que se presentan para Colombia son reales. Es urgente superar la firma de “acuerdos sectorizados” con grupos al margen de la ley, tal como la historia lo señala, e ingresar en una dinámica más integral de este llamado período *post*. Con las FARC existen avances y hasta se ha señalado una fecha aproximada para 2016, pero con el ELN las cosas aún están por definirse. Ya en el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) se avanzó, pero en 2007 quedó el borrador de lo dialogado sin concreción alguna. Aunque la opinión pública piensa que es un grupo pequeño en integrantes (se llega a afirmar que no van más allá de 2.500 miembros a octubre de 2015), no se puede minusvalorar el papel que han jugado en materia de movimientos sociales, presencia en territorios colombianos precisos y concretos y apuesta por una reestructuración del país en lo regional. Tampoco conviene desestimar el empoderamiento del campesinado en torno a su territorio y la participación de la ciudadanía en lo que los miembros del ELN han denominado la “convención nacional” y que se tendrá que definir muy bien.

La oportunidad está dada en materia de voluntad política por parte del gobierno de Juan Manuel Santos, aun en medio de la polarización del país, y de los dos grupos guerrilleros (aunque el ELN no ha dado el paso al inicio oficial de los diálogos). La sensibilidad de la ciudadanía en general está permeada por confianza en que sí es posible acceder a este tiempo posterior al conflicto y la violencia; otros son bastante pesimistas por los

infructuosos intentos de antaño y por estar avanzando en medio de los enfrentamientos; y un grupo de colombianos es indiferente respecto a lo que se acuerde, firme e implemente. Lo que resta es la concreción de puntos en acuerdos explícitos y que la ciudadanía participe activamente en lo que considere puede ser implementado y cómo. Posteriormente se dará el tiempo de gestionar reformas, junto a una pedagogía que permita permeare todos los sectores sociales con los principios básicos de la convivencia pacífica. Por ende, las políticas públicas que se diseñen e implementen en este sentido deben llevar implícito el carácter de política nacional y crear las condiciones para la reconciliación social efectiva.

La reconciliación es un proceso de la propia sociedad afectada por la guerra que implica el reconocimiento mutuo de los daños causados, el arrepentimiento y compromiso a no repetirlos, la reparación de agravios pasados (aunque no la venganza), la superación de los traumas, la creación de unas nuevas relaciones sociales y, en definitiva, un cambio en las percepciones mutuas y las actitudes hacia el otro. Por consiguiente, requiere un tránsito desde los sentimientos de desconfianza, hostilidad y odio hacia los de respeto, confianza, solidaridad, armonía, participación y desarrollo compartido. (Bennett y Kayetisi-Blewitt, 1996, p. 42)

Conclusiones y recomendaciones

Los largos períodos de conflicto y violencia han brindado un cúmulo de desaciertos en materia de convivencia humana, con altos costos en muchas dimensiones, pero también han abierto la posibilidad de crear espacios, tiempos y estrategias diversas para buscar salidas alternativas a la conflictividad. Sudáfrica, Nicaragua, El Salvador y Colombia presentan cuatro lecturas diferenciadas de esta búsqueda de lo alternativo ante la tendencia humana al conflicto.

Cada uno de los citados países experimentó la realidad de la destrucción y buscó opciones que los condujeron al llamado período o proceso *post*, es decir, la creación de espacios y tiempos en los que el cese de hostilidades dio paso a una búsqueda de mecanismos para reconstruir la sociedad con miras al establecimiento de condiciones de coexistencia y convivencia pacíficas. Sudáfrica, El Salvador y Nicaragua lo vivieron y

“sellaron” con firmas de acuerdos e implementación de programas, proyectos y estrategias que rompieron el esquema de los enfrentamientos. Colombia ha vivido una serie de intentos a lo largo de los últimos 30 años con diferentes grupos al margen de la ley, pero la efectividad de lo que implica un período *post* no se ha alcanzado. Desde el año 2010 a la fecha, el centro se ha ubicado en la apuesta del gobierno de Juan Manuel Santos por la paz, con apoyos en la equidad y la prosperidad. Con la guerrilla de las FARC se ha avanzado en diálogos que van dando sus primeros frutos en la firma de acuerdos que serán sometidos a consulta popular y también se está en la búsqueda por iniciar un proceso público con la guerrilla del ELN. A la fecha, los diálogos solo permiten vislumbrar un posible *post*.

En este sentido, con aciertos y desaciertos según los respectivos contextos y circunstancias particulares, cada uno de estos casos permite concluir que más allá de la firma de acuerdos o producción normativa, al lado de implementación de programas, proyectos e instituciones al estilo de las comisiones de la verdad, el período de posacuerdos y posconflicto contiene una serie de elementos y variables que deben ser trabajados en perspectiva participativa y deliberativa, en períodos definidos desde lo inmediato o urgente, el corto, mediano y largo plazo. No en vano se propone que este tipo de iniciativas deben conducir al diseño y la implementación de una política pública de reconstrucción social o reconciliación social que, en últimas, debe convertirse en política de Estado.

Tener presente lo procesal y temporal como variables que enmarcan la apuesta del *post* es de vital importancia, por cuanto la politización de estas iniciativas es un factor común a lo largo y ancho del mundo al trabajar la complejidad que contienen el conflicto y la violencia. Este tipo de dinámicas son de “largo aliento” para sociedades que han sido fragmentadas por largos períodos. A lo anterior se deben sumar los instrumentos que hacen viable la implementación de todo lo que conlleva reconstruir una sociedad: instrumentos efectivos e instrumentos de sentido, tal como se señalaron en el texto. Y un tercer componente es la estructuración institucional que dé garantías de gestión y durabilidad de los distintos procesos y dinámicas.

Planteadas las cosas desde esta perspectiva, un posible *posacuerdo* y *posconflicto* en Colombia conlleva una serie de medidas que procesal y temporalmente se deben diseñar e implementar en períodos de inmediato, corto, mediano y largo plazo. Esto conlleva un trabajo en el que la firma

de acuerdos, el retorno de los excombatientes a la vida civil y la aplicación de programas y proyectos no corten el sentido último del tiempo de *post*: la reconstrucción social.

Los componentes del diálogo y la deliberación regional y local son “elementos bisagra” que deben mantenerse desde el mismo proceso de diálogos y negociación entre el gobierno y los grupos que desean desmovilizarse. Esto tiene el propósito de crear condiciones favorables al ejercicio de construcción de paz que se debe impulsar con toda la implementación de medidas. De allí debe derivar una política pública clara y contundente en materia de reconciliación social que, en último término, debe resultar en política de Estado.

La creación de una institucionalidad acorde para el posacuerdo y el posconflicto demanda un diseño organizacional centrado en una especie de “Ministerio para la Paz” o “Ministerio de Reconciliación Social”, autónomo, con capacidad de decisión y gestión, lo que rompería el tradicional esquema de crear “agencias o programas presidenciales”. Además, lo institucional debe asumir incluyentemente a todas las formas de asociación informal y formal que conformen el conglomerado social en su conjunto.

El elemento de la justicia, uno de los más conflictivos en este tipo de procesos, debe ser garante de verdad, reparación, restitución, recuperación de sujetos (víctimas y excombatientes) y, por supuesto, de garantías de no repetición. Cada país debe asumir el tipo de justicia que mejor se acomode a sus circunstancias y que facilite “transformar” el esquema de la justicia punitiva en mecanismos de justicia restaurativa y/o transicional, pero sin dejar espacio a la impunidad. Los procesos en Centroamérica, especialmente en El Salvador y Nicaragua, dejaron una sensación de impunidad que con el tiempo terminó minando la reconstrucción social y fue una de las “semillas” desde donde se gestó la violencia actual con las maras y los niveles de desigualdad social en Nicaragua.

Debe haber un diseño y una implementación de una política pública de reconciliación social, con un horizonte de sentido para que se convierta en política de Estado; la creación de una institucionalidad formal e informal y motivación para que la participación y la deliberación sean gestoras de consenso; un marco de justicia acorde con las circunstancias; y un conjunto de principios y valores fundados en la verdad, la reparación, la restitución y la no repetición. Todos estos son ejes sobre los cuales se

deben abrir el tiempo y los contextos para procesos *post*. En último término, la temporalidad y la procesualidad deben conducir a lo que Avishai Margalit (2010, p. 15) propone como sociedad decente:

Una sociedad decente es aquella cuyas instituciones no humillan a las personas. Y distingo entre una sociedad decente y una sociedad civilizada. Una sociedad civilizada es aquella cuyos miembros no se humillan unos a otros, mientras que una sociedad decente es aquella cuyas instituciones no humillan a las personas.

Un posible *post* para Colombia contiene elementos de las esferas de sociedad. Trabajar la no humillación entre miembros del conglomerado social, es decir, trabajar la sociedad civilizada, y con igual intensidad y estrategias, propender por la no humillación de las personas por parte de las instituciones. Por tanto, lo procesal debe ir interrelacionado con lo estratégico, participativo y pedagógico en materia de paz.

Referencias

- Avishai Margalit (2010), p.23. *La sociedad decente*. Barcelona, Paidós.
- Azpuru, D., Blanco, L., y Córdova, R., *et al.* (2007). *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto: un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*. Guatemala: F&G Editores.
- Bennett, J. & M. Kayetisi-blewitt (1996), "Beyond 'Working in Conflict': Understanding Conflict and Building Peace", Network Paper n° 18, Relief and Rehabilitation Network, ODI-Euronaid, Londres.
- Doyle, Michael & Simbanis, Nicholas. (2000) *International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis*. American Political Science Review. Vol. 94, Number 4, December.
- Fisas, Vincenc (2014). *Anuario de Procesos de Paz 2014*. Escola de Cultura de Pau de la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona (España). Icaria Editorial. Disponible en: <http://escolapau.uab.es/img/programas/procesos/14anuarie.pdf>.
- González, Fernán, Bolívar, Ingrid & Vásquez, Teófilo. (2002). *Violencia Política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá, D.C. Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP.
- González González, Fernán (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá, D.C: Odecofi – Cinep – Colciencias.
- Lafeber, Walter. (1993). *Inevitable Revolutions: The United States in Central America*. New York, Norton & Company.
- Lopez Pérez, Elías. (2010). *Excessive Love amidst the Unforgivable. Political Mystics & Mestizo-Forgiveness in Conflict & Peace*. Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Godgeleerdheid. Dissertation for the Degree of Doctor in Theology.
- Lefranc, Sandrine. (2005). *Políticas del Perdón*. Bogotá, D.C. Grupo editorial Norma.
- Margalit, Avishai (2010). *La sociedad decente*. Barcelona, Paidós.
- Merkel, Wolfgang & Croissant, Auriel (2001). *La democracia defectuosa como régimen político. Instituciones formales e informales*. MÁIZ SUÁREZ. *Construcción de Europa, democracia y globalización*, 1, 119–150.

Murillo Amaris, Edwin (2015). Colombia en la búsqueda de la paz. En: Revista Foreign Affairs (Julio – Septiembre 2015). Pp. 96 – 103

Sen, Amartya. (2004). Rationality and Freedom. Cambridge, Havard University Press.

Villa-Vicencio, Charles & Verwoerd, Wilhelm. (2000) Looking back reaching forward. Reflections on the Truth and Reconciliation Commision of South Africa. Cape Town (South Africa), University of Cape Town Press.

Wilson, Richard. (2001). The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid state. Cambridge, Cambridge University Press.

Ley 975 de 2005, Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Fiscalía General de la Nación (2005)

Ley 1448 de 2011, Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. El Congreso De La República de Colombia (2011).

Semana.com (Mayo, 28 de 2011). Un paso histórico. Sección: Nación. [Online] Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/ley-victimas-paso-historico/157521-3.aspx>.

Semana.com (Junio 10 de 2011). Presidente Santos sancionó ley de víctimas. Sección: Nación. [Online] Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/presidente-santos-sanciono-ley-victimas/158208-3.aspx>.

Enlaces en Internet:

Agencia Prensa Rural. (4 de mayo de 2013). Las cien propuestas de desarrollo agrario integral con enfoque territorial de las FARC. Recuperado de <http://prensarural.org/spip/spip.php?article10404>.

FARC-EP, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. (25 de febrero 2014). Desarrollo rural y agrario para la democratización y la paz con justicia social de Colombia. 100 propuestas mínimas. Recuperado de

<http://www.pazfarc-ep.org/pdf/100-PROPUESTAS-MINIMAS-1-PUNTO-AGRARIO.pdf>.

FARC-EP, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. (25 de febrero 2014). Participación Política para la democratización con justicia social y la reconciliación nacional. 100 propuestas mínimas. Recuperado de <https://www.pazfarc-ep.org/pdf/100-PROPUESTAS-MINIMAS-2-PUNTO-PARTICIPACION-POLITICA.pdf>.

FARC-EP, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. (25 de febrero 2014). Política antidrogas para la soberanía y el buen vivir de los pobres del campo. 50 propuestas mínimas. Recuperado de <https://resistencia-colombia.org/pdf/50-PROPUESTAS-MINIMAS-4-PUNTO-DROGAS.pdf>.

El Tiempo. (24 de septiembre de 2015). Las cinco claves del acuerdo sobre justicia con las FARC. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/acuerdo-de-justicia-de-santos-y-farc-penas-8-anos-para-autores-de-delitos-graves/16385339>.

El Espectador (01 de octubre de 2015). Acuerdo sobre justicia tiene 75 puntos y un catálogo de sanciones restaurativas': Farc. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/acuerdo-sobre-justicia-tiene-75-puntos-y-un-catalogo-de-articulo-589968>.

El Espectador (05 de octubre de 2015). Farc afirman que acuerdo sobre justicia es "inmodificable" pero requiere "desarrollos". Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/farc-afirman-acuerdo-sobre-justicia-inmodificable-requi-articulo-590740>.

Semana. (29 de septiembre de 2015). Primeras diferencias entre Gobierno y FARC sobre acuerdo de justicia. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/sobre-acuerdo-de-justicia-ya-hay-diferencias-entre-gobierno-farc/444287-3>.

Semana. (10 de octubre de 2015). Los desacuerdos del acuerdo de Justicia. Recuperado de <http://beta.semana.com/nacion/articulo/dialogos-el-reto-del-acuerdo-de-justicia-transicional/445626-3>

Los acuerdos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala: lecciones y aprendizajes útiles para un momento de posacuerdo

*Everardo Víctor Jiménez, S.J.*¹

Introducción

Los acuerdos de paz sentaron las bases para la construcción de una nueva Centroamérica. Las guerras indirectamente afectaron a toda la región, pero se vivieron de forma directa en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. La guerra dejó grandes costos humanos y materiales, muchos de ellos irreparables, por eso “nunca más” se quiere volver a repetir esos hechos lamentables del pasado.

En el cumplimiento de los acuerdos de paz se ha avanzado más en el tema de paz que en la consolidación de una real democracia; mucho más en la desmovilización y desmilitarización que en el cumplimiento de los derechos humanos, la seguridad y la lucha contra la impunidad y la corrupción; por último, se ha progresado mucho más en reformas a distintas instituciones que en temas económicos (Vilas, 1996, p. 83) o de inversión social, para promover el desarrollo y combatir algunas de las causas del conflicto armado como la pobreza y la exclusión.

¹ Doctorando en Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, España. Licenciado en Filosofía, Licenciado en Teología, Magíster en Educación y Magíster en Ciencias Sociales. Correo: everardosj@gmail.com.

Por tanto, en la agenda posconflicto siguen pendientes los temas de la reforma política y la transición democrática, lo concerniente a las reformas económicas y a la consolidación de mejores condiciones estructurales y, finalmente, los asuntos de la seguridad y la justicia. De no abordarse en profundidad estos acuerdos posconflicto, seguirán dándose conflictos sociales que pueden ser igual de violentos a los acaecidos en tiempos de guerra.

En este escrito se pretende dar respuesta a esta agenda posconflicto revisando los focos de conflictividad a la vez que mostrar cómo la creación y el cumplimiento de los acuerdos de paz dejaron lecciones y aprendizajes que pueden ser útiles para la realidad actual.

La situación previa a los acuerdos de paz

En esta sección se describirá la situación del conflicto y violencia que se experimentó en Nicaragua, El Salvador y Guatemala hasta llegar a los acuerdos de paz que permitieron vivir una nueva historia en cada uno de estos países.

La dictadura de los Somoza y la revolución popular sandinista

La revolución popular sandinista y su caída no se pueden explicar si no se hace una mirada retrospectiva a la dictadura somocista, la cual tiene sus inicios en mayo de 1936, cuando Anastasio Somoza ataca a los cuerpos militares que respaldaban al presidente Sacasa, quien queda sin respaldo y obligado a exiliarse el 6 de junio de ese mismo año. En enero de 1937 Somoza llega a la presidencia de Nicaragua. Desde ese año hasta 1979 su familia gobierna el país aprovechando al máximo su posición para beneficiarse y obtener grandes fortunas.

Los Somoza son famosos por encargarse de reprimir a la oposición, acallar a la prensa, aprovecharse de instituciones económicas para enriquecerse y, con ese dinero, comprar voluntades o lealtades.

[La familia Somoza establece] una estructura de poder que extendería sus lazos a través de la apropiación de los recursos del Estado, creando así un enorme imperio empresarial, que se aprovechó de una falta de liderazgo de una oligarquía-élite nicaragüense, inmersa desde

la independencia hasta 1926, en sus localismos y guerras internas.
(Rivera y Benavides, 2005, p. 174)

El primer Somoza (padre) gobierna hasta que es asesinado en 1956. A su muerte le sucede su hijo Luis Somoza Debayle, quien asume la Presidencia a finales de ese mismo año.

El 23 de diciembre de 1972 se da un terremoto que termina destruyendo la incipiente infraestructura de Nicaragua; deja a su paso casi 10 mil muertos, miles de heridos y mucha gente sin hogar. A pesar del sufrimiento de muchos, aflora la corrupción de los Somoza, quienes ven una ocasión propicia para enriquecerse con el dinero de la ayuda para la reconstrucción. En ese momento no atienden al clamor popular y Luis Somoza vuelve a proclamarse presidente fraudulentamente en 1974. “Pero, convencido que la dictadura sólo podría ser derrotada por la vía armada, el Frente Sandinista pasó a la ofensiva” (Kinloch, 2012a, p. 296).

Las demandas populares no se dejaron de sentir y continuó en ascenso la tensión a nivel político. Somoza bombardeó las ciudades rebeldes y llevó a cabo una operación de limpieza social en la que fueron asesinadas centenares de personas, sobre todo jóvenes. Luego de estos acontecimientos todos los sectores se prepararon para la ofensiva final.

Bajo la presión de los gobiernos latinoamericanos y de la administración de Carter, Anastasio Somoza se vio obligado a renunciar y el 17 de julio partió hacia el exilio en Miami. A sus espaldas, dejó un país arrasado: más de treinta y cinco mil muertos, ciento diez mil heridos y cuarenta mil niños huérfanos. En medio del terrible drama, el pueblo estalló en júbilo y desbordó las calles, derribando a su paso los monumentos y estatuas erigidos por la familia dinástica, que simbolizaban toda una era de oprobios. (Kinloch, 2012b, p. 302-303)

Durante la ofensiva final, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) motivó a diversos actores de la sociedad a conformar la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (JGRN), la cual quedó constituida el 18 de junio de 1979. La JGRN sería transitoria y tendría como misión convocar a elecciones para elegir presidente y diputados nacionales. Sin embargo, los dirigentes del FSLN consideraban necesario convertirse en partido político y consolidar un ejército fuerte que garantizara las conquistas

populares alcanzadas, pero pensaban que la burguesía se oponía a esas aspiraciones.

Pronto comenzaron a aparecer tensiones entre el Gobierno y la empresa privada. Lo principal para el nuevo Gobierno era garantizar los derechos económicos sociales a los más pobres, en aras de mejorar sus condiciones de vida y devolverles lo que por años se les había negado. Ello se vio reflejado en el aumento del presupuesto en salud, educación, vivienda y programas de interés social que beneficiaban a las grandes mayorías.

Con la llegada al poder de Ronald Reagan en 1980, el panorama cambió para Nicaragua. Sus asesores militares consideraron a ese país y a su gobierno “como un problema para la seguridad de los intereses económicos y estratégicos de Estados Unidos en el istmo” (Kinloch, 2012b, p. 321).

El 4 de noviembre de 1984 fue la convocatoria a elecciones, pero debido al retiro de uno de los partidos en contienda, el 37 % de la población no participó. Los resultados de la votación favorecieron al comandante Daniel Ortega, quien se convirtió en el primer presidente elegido en la era democrática.

Es así que por primera vez en la historia de Nicaragua, una gran mayoría del pueblo se sintió incluida en un proyecto político esperanzador, y se integró con alegría, entusiasmo e ilimitada generosidad en campañas de alfabetización, educación de adultos, vacunación, saneamiento ambiental, construcción de viviendas y recolección de cosechas para la exportación (Kinloch, 2012b, p. 312).

Sumado al desgaste del Frente en ciertas zonas, Estados Unidos aprovechó la coyuntura de la ruptura de las negociaciones con Nicaragua para apoyar a la “Contra”², pero las fuerzas de esta no superan a los efectivos del FSLN, a quienes se sumaban, por el servicio militar, campesinos, jóvenes voluntarios, que eran desplazados a las montañas o zonas fronterizas.

Si bien esta masiva estructura militar permitió abortar las expectativas de la “contra” de alcanzar una victoria en el corto plazo, el carácter obligatorio del servicio militar empujó a decenas de miles de jóvenes a huir hacia Honduras o Costa Rica, generalmente acompañados de sus familiares. (Kinloch, 2012b, p. 329)

2 Grupo insurgente cuyo propósito era derrocar al gobierno sandinista. Fue asesorado y financiado por el gobierno de Estados Unidos. Fue conformado por varias organizaciones que se unen en 1987 bajo el nombre de Resistencia Nicaragüense y tuvo en sus filas alrededor de 22 mil efectivos.

Para 1985 la Contra cambia su estrategia de combate militar y pasa a una guerra de desgaste con la que pretendía sabotear la economía y sembrar el terror en la población por medio de secuestros, torturas y asesinatos. La guerra de desgaste se prolonga con lo cual se empobrece el país, aún más cuando Mijail Gorbachov deja de apoyar militarmente a Nicaragua. “En este contexto, cobraron auge los esfuerzos diplomáticos por encontrar una solución negociada al conflicto militar, que afectaba no solo a Nicaragua sino a toda Centroamérica” (Kinloch, 2012b, p. 332).

En agosto de 1989 el FSLN convocó a un diálogo nacional, cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos de Managua que contemplaban la desmovilización de la Contra. Para entonces la guerra había cobrado 30.865 vidas humanas y 31.019 personas habían sido heridas o mutiladas.

El desgaste económico, así como el cansancio provocado por la guerra y la amenaza externa, se reflejaron en el resultado electoral: el 54,7 % de los votantes eligió a Violeta Barrios de Chamorro como Presidenta de la República y el candidato del FSLN recibió el 40,8 % del total de votos.

La guerra civil en El Salvador (1981-1992)

Inició en el año 1981 y culminó en 1992 con la firma de paz de las partes en conflicto que sentaron las bases para iniciar la vida sin guerra. Dicha confrontación dejó a su paso miles de muertos, destrucción de infraestructuras, atasco en la economía y migración constante hacia otros países.

En el campo de batalla de esa guerra se enfrentaron por parte del Estado, la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) y, por la otra parte, la guerrilla aglutinada en el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN).

El objetivo del FMLN era tomar el poder a través de la vía armada, sacar a los militares del control del gobierno e instaurar una sociedad de corte socialista; mientras la FAES tenía como objetivo conservar el estado de cosas existentes. Es decir, mantener el control del gobierno y proteger los intereses de los grupos económicamente poderosos que por años se habían beneficiado económicamente a partir del control del aparato gubernamental. (Argueta, 2011, p. 90)

Hubo tres posiciones o explicaciones sobre lo sucedido en El Salvador durante esos años. La primera posición era del gobierno, los grupos dominantes, el gobierno de Estados Unidos y los militares para quienes “la guerra era resultado del éxito de hábiles agentes externos que pretendían imponer en El Salvador un gobierno comunista” (Argueta, 2011, p. 90).

La segunda posición provenía del FMLN “para quien la guerra era producto del descontento por la desigualdad social, la concentración de la riqueza en pocas manos y la dictadura militar que a lo largo del siglo XX había frustrado todo intento democratizador en el país” (Argueta, 2011, p. 90).

Finalmente, estaba la postura de la academia: “el conflicto militar era el resultado de la pérdida de legitimidad por quienes dirigían la sociedad salvadoreña, por su incapacidad para integrar políticamente a los sectores subordinados” (Argueta, 2011, p. 90).

Las causas estructurales de la guerra están en el prolongado régimen político autoritario que conducía al país, ligado a un gobierno no elegido libremente, a un sistema legislativo que representaba los intereses de la clase dominante, al control del poder judicial por parte del Estado y a su poca independencia, a la violación constante de los derechos humanos y a la falta de libertad de prensa.

Lo que prevalecía en El Salvador en esos años previos a la guerra era un régimen militar autoritario, ejercido desde la arbitrariedad y la intolerancia, con lo cual se debilitó la estructura económica y se incrementó la inequidad que se reflejaba en la pobreza extrema que vivía gran parte de la población. Además, se pueden señalar como detonantes para el estallido de la guerra, los fraudes electorales, la represión ante la protesta de grupos organizados de la sociedad civil y de los opositores al régimen, y el asesinato del arzobispo Óscar Arnulfo Romero ocurrido el 24 de marzo de 1980.

Ante semejante realidad se fue fraguando el terreno propicio para el levantamiento de la sociedad, de manera que la guerra civil como tal se inició a mediados de 1981 luego de que el FMLN no lograra, el 10 de enero de ese año, la insurrección de la población ni la toma del poder mediante el camino de las armas. Ante ese intento frustrado por parte del FMLN, el gobierno y el ejército tuvieron como fin eliminarle, con lo cual se dio inicio a la guerra.

Así transcurren casi nueve años de guerra y fue hasta 1989 con el gobierno de Alfredo Cristiani que se dio inicio al diálogo con el FMLN. Tras no haber posibilidad de triunfo militar por ninguna de las partes y luego del asesinato de seis jesuitas y dos de sus colaboradoras que residían en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador, la sociedad se conmocionó y terminó desacreditado el ejército, quien fue el perpetrador de horrendos asesinatos.

Ante la presión nacional como la de la comunidad internacional, el Gobierno de El Salvador ha de asumir con seriedad la negociación para una paz definitiva y duradera, finalmente:

El 27 de abril se firmó el acuerdo de ciudad de México donde se dieron por finalizadas las negociaciones en lo que respectaba a tenencia de tierras y se incluyeron reformas constitucionales de orden judicial, militar, electoral y de derechos humanos [...] El 16 de enero de 1992 se firmó en el castillo de Chapultepec (México) el texto completo de los Acuerdos con lo que se ponía fin a la guerra que consumió las energías salvadoreñas a lo largo de la década de los ochenta. (Argueta, 2011, p. 95)

El entorno histórico del conflicto interno en Guatemala

El conflicto armado interno guatemalteco duró 36 años. Fue un conflicto lleno de horror, pero el 29 de diciembre de 1996 se les puso punto final con la firma de los acuerdos de una paz firme y duradera que sentó las bases para construir la paz y gestar el desarrollo de la Nación (Naciones Unidas, párr. 1-3).

Desde la época colonial hasta el estallido del conflicto, se fue generando en Guatemala una sociedad que buscaba favorecer el interés de los grupos económicos, políticos e incluso religiosos, mediante la explotación, la expropiación de tierras y de bienes.

Con la llegada al poder de Jorge Ubico en 1931 hasta 1963, se sucedieron en el país gobiernos dictatoriales y militares que implementaron regímenes de terror, que ejercieron violencia contra la población civil y encarcelaron a muchos, sobre todo a indígenas.

Para 1963 empezó con fuerza la guerra de guerrillas y así se inició la lucha armada. De 1970 a 1982 el país volvió a ser gobernado por dictaduras militares que pretendían acabar con la guerrilla: por ellos incrementaron la violencia política y la represión, pero el pueblo fue tomando

conciencia de su situación, con lo que surgieron nuevas organizaciones civiles y sindicatos. Con todo, la situación económica mejoró para algunos, pero para la gente más necesitada iba en decadencia.

En 1978 el general Romeo Lucas, luego de un fraude electoral, asume la Presidencia. Su período fue uno de los más tristes y oscuros de la historia de Guatemala por toda la violencia vivida. Es así que durante este lapso se dan con mayor intensidad encarcelamientos, torturas, asesinatos selectivos, en fin, se manifiesta con mucha intensidad la represión cruel y dura por parte de los militares hacia líderes, catequistas, educadores y guerrilleros.

En esta época se aplicó la política de tierra arrasada que pretendía masacrar poblaciones enteras, quitar todo apoyo comunitario a la guerrilla y así poderla controlar. El momento también se caracterizó por crear terror en la población y controlarla.

En el año 1982 ganó por fraude el general Aníbal Guevara a quien, dos meses después de haber asumido la Presidencia, le dieron un golpe de estado. En 1983 se da otro golpe de estado, esta vez al general Efraín Ríos Montt (perpetrador de las grandes masacres ocurridas en Guatemala y gran violador de los derechos humanos). Con él continuaron la represión, la tortura, las desapariciones, las masacres y la violación de los derechos humanos de la población civil, sobre todo de la indígena.

En 1990 hubo mucha presión internacional al Estado de Guatemala, sobre todo por parte de Estados Unidos para que se llevara adelante el proceso de paz. Ese año gana las elecciones Jorge Serrano Elías, quien toma posesión de su cargo en 1991, mas la presión internacional lo obligó a tomar en cuenta la propuesta de paz en su programa, donde “aceptaba, por primera vez, negociar con la guerrilla” (Arzobispado de Guatemala, 2000, pp. 246-247).

A Serrano Elías lo sucedió como presidente Ramiro de León Carpio, quien asumió la Presidencia de Guatemala de 1993 a 1996. Con todo, pronto decepcionaría a los que habían votado por él, pues no invirtió en aspectos importantes para el país, además de que la corrupción y la impunidad fueron muy destacadas durante su gobierno.

En 1996 llegó Álvaro Arzú a ocupar la silla presidencial. Ya desde el año anterior las negociaciones de paz se tomaron más en serio, pues se veían mayores posibilidades de llevar adelante un proyecto a largo plazo.

Las negociaciones siguieron hasta la firma del último acuerdo sustantivo sobre el fortalecimiento del poder civil y el papel del ejército en la sociedad democrática. Finalmente, la tarde del 29 de diciembre de 1996, se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera. De ahí en adelante empezó otra etapa en la historia guatemalteca. (Arzobispado de Guatemala, 2000, pp. 263-264)

La firma de los acuerdos de paz

En Nicaragua, El Salvador y Guatemala se pactaron acuerdos sustantivos y acuerdos operativos para establecer la paz. Los primeros determinaban normas generales referidas al Estado y los segundos buscaban implementar la paz. Esos acuerdos de tercera generación son los que presentamos brevemente a continuación: el Protocolo de Managua sobre desarme fue para establecer la paz en Nicaragua, el de Chapultepec para establecer la paz en El Salvador y finalmente, el Acuerdo de Paz Firme y Duradera buscaba establecer la paz en Guatemala.

Protocolo de Managua sobre el desarme

Mediante este protocolo se finalizan las negociaciones de paz en Nicaragua y se fundamenta la desmovilización de la Contra. Para llevar adelante dicha desmovilización, es preciso el que se agilice todo lo concerniente a la integridad, tanto física como moral, de los que combatieron en la Contra, así como de sus familiares y de la población civil que fue afectada por la guerra. Por consiguiente, se habla de la necesidad de atención a esa población para que sea atendida médicamente, aparte de ofrecerles traslado, ayuda económica y de conocer por medio de investigaciones cuáles son sus necesidades reales (Gobierno nicaragüense y Resistencia nicaragüense, 1990, p. 1). Por otro lado se plantea la necesidad de crear la Policía de orden, en la cual se debe tener en cuenta a los excombatientes para su inclusión.

En este protocolo también se habla de la necesidad de crear verdaderas condiciones de seguridad en las zonas desmilitarizadas, como la seguridad en el proceso de desmovilización de los excombatientes. Por último, se destaca de este acuerdo la oportunidad para que la resistencia pueda pasar a ser un partido político, con lo cual sus miembros se insertarían plenamente en la vida política.

Acuerdo de Chapultepec

Contiene los acuerdos que se firmaron con el propósito de terminar el conflicto armado en El Salvador por la vía política al más corto plazo, para impulsar la democratización del país, garantizar el respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña. La firma se llevó a cabo el 16 de enero de 1992 entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN).

Este acuerdo se divide en nueve capítulos. El primero trata sobre la fuerza armada y se define su misión como una institución al servicio de la Nación que ha de estar supeditada al orden constitucionalmente establecido, sin intervenir en lo político. La fuerza armada ha de formarse profesionalmente poniendo sus objetivos en rescatar la importancia de la dignidad humana, de la democracia, del respeto a los derechos humanos y en la importancia de saberse subordinada a la autoridad establecida legalmente.

Destaca el acuerdo la importancia de la depuración de sus miembros con miras a la reconciliación nacional. También se acuerda la reducción de sus efectivos y se afirma que la seguridad pública a partir de la firma de los acuerdos estará a cargo de la Policía Nacional Civil (PNC).

En cuanto a los paramilitares “se reconoce el principio que todo cuerpo o grupo paramilitar debe ser proscrito dentro del Estado de Derecho” (Presidentes de Centroamérica, 1992, p. 9). Muy importante con la firma del acuerdo fue el logro de la suspensión del reclutamiento forzado.

El capítulo segundo del acuerdo se dedica a resaltar la importancia de crear la PCN y se delimitan a esta sus actividades y funciones.

La Policía Nacional Civil será el único cuerpo policial armado con competencia nacional. Será su misión la de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, la de prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la de mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural. (Presidentes de Centroamérica, 1992, pp. 12-13)

El capítulo tercero hace referencia al sistema judicial y se recalca la importancia de su independencia de los diferentes órganos del Estado y

de los partidos políticos. Además, se reconoce la importancia de formar a quienes se vinculen al sistema judicial, como los jueces y demás funcionarios de ese poder público.

El capítulo cuarto afronta el tema del sistema electoral y la importancia de su reforma. Seguidamente el capítulo quinto toca lo concerniente a la temática económica y social como componente importante para el desarrollo de la sociedad. Este desarrollo ha de ser inclusivo y tomar en cuenta a todos los sectores de la sociedad.

De conformidad con el acuerdo de Nueva York, los temas objeto de este instrumento son: el problema agrario, crédito para el sector agropecuario, medidas que son necesarias para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural, formas convenientes para la cooperación externa directa destinada a impulsar proyectos de asistencia y desarrollo de las comunidades, la creación de un foro para la concertación económica y el Plan de Reconstrucción Nacional. (Presidentes de Centroamérica, 1992, p. 31)

En su capítulo sexto el Acuerdo de Chapultepec aborda el tema de la participación política del FMLN y garantiza a los excombatientes sus derechos civiles y políticos, aparte se refiere a la importancia de su participación en la vida civil y política de El Salvador (Presidentes de Centroamérica, 1992, p. 38) para lo cual se requiere brindar los espacios necesarios de cara a su desarrollo como nuevo partido político.

El acuerdo, en su capítulo séptimo, hace referencia al cese de la confrontación armada como una realidad irreversible y que debe darse en todo el país. El cese comprendía cuatro componentes: el cese al fuego como tal, la separación de fuerzas para reducir los riesgos por incidentes y para fortalecer la confianza, la reducción de la estructura militar del FMLN y la incorporación de sus miembros a la vida civil e institucional, y por último, la verificación de lo acordado por parte de instancias internacionales.

Finalmente, el acuerdo en su capítulo octavo aborda la necesidad de que Naciones Unidas sea garante de verificar que se cumplan los acuerdos, y en su capítulo noveno establece un calendario para la implementación de los mismos.

Acuerdo de Paz Firme y Duradera

Este acuerdo puso fin a más de treinta años de guerra en Guatemala y tuvo como precedente el Acuerdo de Oslo, firmado por la Comisión Nacional de Reconciliación y por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) el 29 de marzo de 1996. El Acuerdo de Oslo sentaba las bases para establecer un diálogo que lograra la reconciliación del pueblo guatemalteco. Oslo abre las puertas al diálogo, sin embargo se hubo de esperar hasta el 29 de diciembre de 1996 para la firma de la paz firme y duradera.

La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera fue consensuada y avalada por diferentes sectores representativos de la sociedad guatemalteca. De ahí que el Gobierno se comprometiera a respetar los derechos humanos de una población desplazada y desarraigada, para lo cual era necesario su retorno y reasentamiento de forma digna y segura.

El enfrentamiento armado dejó secuelas en la población, por ello se hacía necesario conocer la verdad de lo sucedido, sobre todo visibilizar a los pueblos indígenas que por siglos habían sido condenados a la muerte.

Cimentar la paz implicaría la necesidad de un desarrollo social basado en la justicia y orientado al bien común, que involucrara la participación ciudadana y su fortalecimiento. Por ello se recalca en el acuerdo que la política económica ha de estar orientada a evitar la exclusión social y económica de la población guatemalteca.

El acuerdo contempla la imperiosa necesidad de que las reformas constitucionales sean tomadas en cuenta pues constituían “la base sustantiva y fundamental para la conciliación de la sociedad guatemalteca en el marco de un Estado de derecho, la convivencia democrática, la plena observancia y el estricto respeto de los derechos humanos” (Gobierno de Guatemala y URNG, 1996, concepto 12).

Señala el acuerdo que, para el proceso de transición, las elecciones son fundamentales en aras de construir una democracia funcional y participativa. Finalmente, insta a cumplir los compromisos enmarcados en este y el involucramiento en la nueva fase de todas las fuerzas vivas de la sociedad.

Aspectos cruciales de los acuerdos de paz

Los puntos básicos establecidos para llevar adelante los acuerdos de paz fueron los siguientes:

- El diálogo del gobierno con los distintos grupos opositores que ayudaría a la “participación popular con garantía plena, en auténticos procesos políticos de carácter democrático, sobre base de justicia, libertad y democracia” (Presidentes de Centroamérica, 1986, p. 2).
- La emisión de decretos de amnistía “que deberán establecer todas las disposiciones que garanticen la inviolabilidad de la vida, la libertad en todas sus formas, los bienes materiales y la seguridad de las personas” (Presidentes de Centroamérica, 1986, p. 2), además de dar libertad a todos las personas que se encontraran en poder de grupos irregulares.
- La integración de una Comisión Nacional de Reconciliación en cada país con el fin de verificar los compromisos adquiridos por parte de los gobiernos en cuanto a “amnistía, cese del fuego, democratización y elecciones libres”. Además esta comisión tenía la función “de constatar la vigencia real del proceso de reconciliación nacional, así como el respeto irrestricto de todos los derechos civiles y políticos de los ciudadanos” (Presidentes de Centroamérica, 1986, p. 3).
- La exhortación a las partes implicadas en el conflicto al cese de hostilidades con el fin de lograr un alto al fuego definitivo.
- La democratización de la región que implica el reconocimiento del pluralismo, la participación, la libertad de opinión y de prensa con tal de asegurar la organización ciudadana y “el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos” (Presidentes de Centroamérica, 1986, pp. 3-4).
- La posibilidad de generar elecciones libres y con pluralidad de opciones, o sea, celebrar elecciones honestas y transparentes. Aquí en los acuerdos se sienta la creación del Parlamento Centroamericano.
- La no agresión a otros Estados, lo cual se concreta en evitar ceder territorio a otros Estados y en no “permitir apoyo militar, logístico a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de los países de Centroamérica” (Presidentes de Centroamérica, 1986, p. 5).

- El desarme de las fuerzas irregulares capaces de acogerse a los decretos de amnistía.
- La atención, con carácter de urgencia, a las personas refugiadas y desplazadas por el conflicto, a fin de garantizarles protección y asistencia.
- La creación de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento que tendría entre sus funciones verificar y dar seguimiento al “cumplimiento de los compromisos contenidos en este documento”. También esta comisión tendría entre sus funciones dar “respaldo y facilidades a los mecanismos de reconciliación y de verificación y seguimiento” (Presidentes de Centroamérica, 1986, pp. 6-7).

Aciertos y desafíos o ausencias de los acuerdos de paz

Los acuerdos de paz comprometieron a las partes en conflicto, sobre todo a los Estados, pues adquirieron compromisos para cambiar estratégicamente las instituciones establecidas con el propósito de ordenarlas para bien de la sociedad y no de pequeños grupos de interés.

Las negociaciones fueron plasmadas en acuerdos concretos y muy adaptados a las circunstancias que originaron los conflictos. Entre los aciertos de los acuerdos de paz cabe destacar los siguientes:

1. La confrontación de las fuerzas opuestas y el alto al fuego se llevaron con éxito. Se entregaron las armas, aunque muchas quedaron en manos de los civiles. A los excombatientes se les trató de integrar a la sociedad a pesar de que algunos no vieron fácil su integración y prefirieron convertirse en grupos criminales organizados que con los años y por medio de sus acciones delictivas, han elevado la violencia en la región.
2. La desmilitarización del Estado y de las instituciones, en El Salvador y Nicaragua, logró la subordinación de los militares a la autoridad civil. Uno de los grandes resultados en esta línea fue la creación de los cuerpos de Policía Nacional.
3. El establecimiento de que el acceso al poder y su ejercicio se darían únicamente por medio de la institucionalidad de la

democracia establecida, con lo cual los grupos guerrilleros se constituyeron en partidos políticos.

4. La creación y el fortalecimiento de un Estado de derecho, lo cual supuso el reconocimiento de derechos y deberes no sólo para un grupo de privilegiados sino para la población en general.
5. La reforma de instituciones existentes y la creación de nuevas instituciones que se adaptaron mejor a la nueva realidad, con las que se suprimieron algunas que no respondían al nuevo contexto y se fortaleció la institucionalidad que estaba muy debilitada durante el conflicto armado.

Agendas pendientes dentro de los acuerdos de paz y nuevos focos de conflictividad

Pérez Baltodano (2013), refiriéndose a la sociedad nicaragüense, señala que esta ha fracasado políticamente. Dice que “Nicaragua es [...] una caricatura de Estado [pues ha] fracasado en la construcción de una nación y de un Estado [...] un enorme campamento en donde habitan millones de permanentes damnificados que viven con menos de un dólar al día” (Pérez Baltodano, 2013, p. 475). Señala este autor al describir parte de la realidad:

Somos el segundo país más desnutrido del continente americano, a pesar de que somos un país dotado de abundantes tierras fértiles [...] Uno de cada tres niños en Nicaragua sufre de desnutrición crónica. Somos uno de los países más corruptos del mundo, de acuerdo a las estimaciones de la organización Transparencia Internacional. Somos de los primeros en las estadísticas mundiales en cuanto a embarazo juvenil [...] Hemos fracasado [...] Y ni siquiera hemos sido capaces de reconstruir la Managua que destruyó el terremoto de 1972. (Pérez Baltodano, 2013, pp. 476-477)

El autor refiere “como guaridas de delincuentes” a las instituciones y como pandillas a los principales partidos políticos, pues están acabando con las arcas del país que se las reparten como si fuera una piñata. “Hoy por hoy, Nicaragua es [...] una de las sociedades más vulnerables

e inestables del mundo, con una cultura que [...] empuja a reproducir el fracaso [...] vivido” (Pérez Baltodano, 2013, p. 488).

Esta trágica realidad evidencia un país estancado y sin esperanza y refleja la realidad de los otros países que vivieron la guerra. Tanto Nicaragua como Guatemala y El Salvador necesitan expulsar a su gente para mantener la economía nacional. Según el informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014) las remesas significan para El Salvador el 15,84 % del PIB, para Nicaragua el 9,48 % y para Guatemala el 11,99 %. Es decir, que se necesita exportar a los pobres de estos países para sostener la economía de cada uno de estos países.

Desde la firma de los acuerdos de paz se han dado cambios importantes a nivel socioeconómico en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Hay que reconocer que la economía actual está basada en una producción más diversificada y con una orientación aperturista, pero a este modelo económico lo que interesa es el mercado global y ello ha ido en detrimento del local, el cual carece de regulación y protección; además, en esta economía de mercado la mano de obra es barata y poco preparada. Empero, cabe señalar que los medios de producción de la economía centroamericana están en manos de pocos, ya sean empresarios locales o empresas transnacionales que han entrado con fuerza en el territorio. Este nuevo modelo se ha traducido en empobrecimiento y migración de gran parte de la población en busca de fuentes de trabajo, o escapando de la ola de violencia que ha traído consigo esta transformación.

La situación de cambios acaecidos en una sociedad posconflicto tiene aún algunos aspectos pendientes de los procesos de paz que han generado nuevos focos de conflictividad. Es cierto que los acuerdos de paz culminaron con los conflictos armados, pero también lo es que muchos de los acuerdos posconflicto no se han cumplido, lo cual ha llevado a “una nueva forma de conflictividad social que es marcadamente distinta de la anterior y que define el período post-conflicto como uno tanto o igual de violento que el anterior” (Matul y Ramírez, 2009, p. 102).

Matul y Ramírez (2009) destacan tres aspectos pendientes de los acuerdos de paz que a su vez son focos de conflictividad social: en primer lugar, la reforma política y la transición democrática; en segundo lugar, la reforma económica y las condiciones estructurales; y en tercer lugar, el desarme militar, la seguridad y la justicia.

Reforma política y transición democrática

En los acuerdos de paz de los tres países se contemplaba reformar el sistema político como un camino de transición hacia la democracia. Se ha de reconocer avances en esta línea como mayor participación política, reconocimiento de nuevos partidos, regularización de las contiendas electorales, mayor pluralismo político y fortalecimiento de las instituciones democráticas (Leongómez, 1988, p. 20).

Sin embargo, la preferencia por un régimen democrático sobre uno autoritario ha tendido a disminuir; los porcentajes de participación en elecciones tienden a fluctuar; la información política a la que tienen acceso los ciudadanos es limitada; las mujeres participan en política menos que los hombres; existen problemas de representación; no existen condiciones de equidad respecto al financiamiento de los partidos políticos; no en todos los partidos existen elecciones primarias para la elección de candidatos y existen deficiencias respecto a las facilidades para ejercer el derecho al voto. (Saénz, 2005, p. 81)

En el caso concreto de Nicaragua queda aún por fortalecer el régimen constitucional que ha sido cambiado para favorecer ciertos grupos políticos o para establecer la reelección indefinida, con lo que se ha debilitado el orden constitucionalmente establecido.

En general, en los tres países la democracia es débil, insuficiente e incompleta. Es el caso de los partidos políticos que sólo están en función de ir a las elecciones para obtener puestos, lo cual los desliga, al final, de las necesidades de las mayorías de la sociedad; ciertamente se dan elecciones libres, pero no pluralistas ni participativas.

A nivel de los tres países, la participación política es baja debido al desencanto de los electores hacia los que se proponen como sus líderes. En Nicaragua, además de lo anterior, los espacios de participación están siendo controlados por el Gobierno actual y la participación de grupos contrarios que protestan o disienten contra sus intereses son reprimidos o contraatacados por grupos afines al Estado. El sandinismo de Ortega y su esposa se ha fortalecido por medio del temor, la amenaza, la sanción o el control, lo que está llevando al país al conflicto social permanente frente a una dictadura que aparenta ser democrática. Este nuevo sandinismo ha limitado el pluralismo político, la participación y la representatividad.

La situación política actual provoca conflictividad, incertidumbre, apatía, rechazo y confrontación de la sociedad civil, que no está dispuesta a doblegarse ante las imposiciones de Estados injustos y corruptos.

Reforma económica y condiciones estructurales

Los conflictos armados tuvieron como uno de sus principales detonantes la presencia de condiciones sociales y económicas muy desiguales. Con la paz se trató de dar respuesta a esa situación sin grandes éxitos, pues la agenda de paz fue muy distinta a la agenda real en la que prevaleció un proyecto económico neoliberal basado en ajustes que han empobrecido más a la población, pero que han beneficiado a una minoría. Esos cambios económicos han favorecido el capital, han privilegiado el pago de la deuda en vez de la inversión social, han otorgado la protección a las importaciones y exportaciones en detrimento de los pequeños y medianos productores y empresarios, y han terminado privatizando servicios básicos como la salud o la educación.

Lo anterior ha generado grandes desigualdades sociales y aún persisten problemas con los servicios educativos, de vivienda o de salud; la pobreza está muy arraigada al igual que el desempleo y el subempleo. Según se refleja en el informe sobre Índice de Desarrollo Humano del PNUD (2014), de 187 países evaluados El Salvador ocupa la posición 115, Guatemala la 125 y Nicaragua la 132, lo cual ubica a estos tres países en el rango de desarrollo humano medio.

Algunos datos interesantes en este informe señalan que el gasto en educación según porcentaje del PIB es de 3,4 para El Salvador, 2,8 para Guatemala y 4,7 para Nicaragua cuando, por ejemplo, en Noruega el primer país en desarrollo humano, se destina el 6,9 % del PIB a educación. En cuanto a salud se refiere, este mismo informe señala que se destina del PIB el 6,8 % en el caso de El Salvador, 6,7 % en Guatemala y 10,1 % en Nicaragua. Con respecto a médicos disponibles, por cada 10.000 personas se cuenta con 16 en El Salvador; 9,3 en Guatemala y 3,7 en Nicaragua, cuando el promedio en los diez primeros países de desarrollo alto está entre 19,2 y 40,8 por ese mismo número de personas.

El tema de los bienes comunes y su justa distribución sigue siendo un foco de conflictividad social. Nicaragua, por ejemplo, cuenta con el PIB per cápita más bajo de toda la región centroamericana, el cual apenas

llegaba en el 2011 a 4.254 dólares; si se compara con el resto de países y con Panamá, en donde llega a 16.655. Además, Nicaragua tiene la tasa de desempleo más alta de los países objeto de estudio, con un 7,8 %; El Salvador posee la tasa de desempleo juvenil más alta, con el 12,4 %; y Guatemala la tasa de trabajo infantil más alta, con el 25,8 %.

Otro foco de conflicto en la región sigue siendo el problema agrario, pues el campesinado no dispone de acceso a la tierra, al crédito y a canales adecuados y justos de comercialización. Ya para 1996 y cuatro años después de la firma de los acuerdos de paz en El Salvador, se hacía un balance de la situación agraria en el país y se mencionaba lo siguiente:

Los pocos que consiguen tierra deben experimentar limitaciones en materia de crédito, asistencia técnica y capacitación; el tamaño reducido de las parcelas y la falta de apoyo financiero e institucional dificultan las posibilidades de desarrollar una actividad productiva sustentable. Muchos abandonan las parcelas y engrosan las filas de los migrantes a Estados Unidos. (Vilas, 1996, p. 82)

En el caso concreto de Nicaragua, los acuerdos de paz no abordaron la materia agraria, pero el problema persiste debido a expropiaciones por parte del Estado, pérdida de las cosechas ocasionada en el cambio climático y poco acceso al crédito. Con respecto a Guatemala, el conflicto agrario está ligado al conflicto étnico y a las poblaciones indígenas se les siguen negando sus derechos con tal de beneficiar proyectos mineros, construcción de hidroeléctricas, siembras de monocultivos o expropiación por parte de narcotraficantes, quienes utilizan sus tierras para construir pistas clandestinas.

Ello ha estimulado la toma de conciencia de la población y, a la vez, ha incitado conflictos medioambientales y, por consiguiente, violencia social manifiesta en protestas y enfrentamientos de la población civil, principalmente la indígena y campesina, con el Estado y sus grupos represores.

Seguridad y justicia

Un foco de tensión en los tres países objeto de análisis es el referido a la seguridad humana y a los riesgos a que se ve expuesta la población, pues no se le garantizan bienestar y desarrollo, lo cual abarca desde la seguridad democrática a la alimentaria, sin dejar de lado la seguridad

ciudadana. Algo a rescatar de la sociedad posconflicto ha sido la constitución de la Policía y la reducción del aparato militar y sus gastos.

Existen limitaciones a lo que se ha llamado paz (Garzón, 2003) por eso hay que afrontarla con realismo y como valor deseable que se ha de construir permanentemente, si se desea hacer realidad. La paz en Centroamérica ha significado ausencia de conflicto armado, pero no ha representado una mejora en las condiciones de vida de la población, ni mucho menos una disminución de la violencia. Es decir, que aunque haya disminuido la violencia política, la violencia común y la aparición con más fuerza de la violencia criminal, siguen presentes y en aumento.

Bajo el presupuesto de que la guerra es la fuente primera de las muertes, la firma de los acuerdos va acompañada de la expectativa de que finalizada la confrontación, la tranquilidad reinará. Sin embargo, el nuevo escenario, antes que presentar una baja en los niveles de violencia, los aumenta e incluso los estimula, de tal modo que supera de manera sorprendente el panorama que le antecedía. (Garzón, 2003, p. 26)

Guatemala y El Salvador mantienen tasas altas de homicidios y de criminalidad, siendo de los países más violentos del mundo sin estar en guerra. Según informe del PNUD (2013), del año 2008 al 2011, el promedio de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en El Salvador fue de 64,5 % mientras que para Guatemala fue del 41 %. Si se compara esta cifra con Nicaragua, cuyo promedio para el mismo período fue de 12,6 %, se deduce que la tasa de homicidios es baja y que refleja un país relativamente seguro en comparación con sus vecinos del norte.

Ante la situación de violencia y criminalidad, la sociedad está más armada pues la venta y proliferación de armas en manos de los civiles se ha extendido sin mayor control. Debido a las altas tasas de violencia y de homicidio se justifica la compra de armas, o se recurre a la contratación de la seguridad privada para salvaguardar la vida y la propiedad.

La tenencia de armas está muy presente en la vida de la población centroamericana. Se calcula que en el istmo centroamericano transitan sin ningún control trescientas mil armas ilegales cada año.

En los últimos años el avance de la situación de narcotráfico en la región y la regionalización del crimen organizado han convertido al istmo en un canal de paso de actos ilícitos tales como el contrabando,

el tráfico de personas y droga. Estas actividades están acompañadas del uso de armas y del trasiego de las mismas. (De León, 2011, p. 78).

Después del establecimiento de la paz, muchos de los desmovilizados, al no encontrar una inserción adecuada en la sociedad, han recurrido a actividades ilegales como el narcotráfico, los secuestros, la extorsión o el tráfico de personas, con lo que han conformado grupos criminales especializados que obtienen grandes réditos de sus actividades ilícitas, además de que se convierten en amenazas serias y directas a la población civil y al Estado. Los grupos del crimen organizado se han vuelto fuerzas paralelas al Estado y han penetrado sus estructuras, corrompiendo a sus miembros y debilitándolas.

Otras fuentes de conflictividad son la impunidad y la corrupción, que se concretan en la falta de aplicación de las leyes y en el uso de los recursos estatales para beneficio de colectivos concretos. Transparencia Internacional (2014) en su índice de percepción de corrupción, ubica a El Salvador en el puesto 80 de 175 países, a Guatemala en el lugar 115 y a Nicaragua en la posición 133. La puntuación respectiva en base a 110 es de 39 para El Salvador, 32 para Guatemala y 28 para Nicaragua. Esa realidad de impunidad y corrupción se evidencia en los tres países en la debilidad del sistema judicial, en los sobornos, en el mal uso de los recursos del Estado y en la toma de decisiones de muchos funcionarios cuando buscan “lucro personal, negocio, enriquecimiento o prestigios para su familia, grupo o partido” (González, 1999, p. 41).

Esas situaciones provocan desconfianza y con ellas se violan constantemente los derechos humanos de la población civil. La impunidad sigue vigente y muchos de los responsables de crímenes atroces durante la guerra siguen libres. La impunidad se entiende como:

[La] inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso la indemnización del daño causado a sus víctimas. (Gómez, 2008, p. 170)

Frente a la impunidad reinante, la sociedad guatemalteca ha reaccionado aplicando su propia justicia al margen de las instituciones

debidamente establecidas. Se calcula que entre 2004 y 2005 se registraron 57 linchamientos en distintos puntos de Guatemala.

Lecciones y aprendizajes

Con el Acuerdo de Paz Firme y Duradera de 1996 se puso fin al conflicto armado en la región centroamericana y así se inició una nueva etapa en la historia de estos países, principalmente en la de Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Sin embargo, la paz en estos tres países no incluyó la solución a los problemas de pobreza y exclusión que generaron los conflictos, y la percepción de la democracia no es por completo favorable. [... Es decir] que las causas y los efectos de la guerra siguen estando presentes en los procesos políticos, y que la agenda socioeconómica pendiente sigue siendo determinante para hacer viable la democracia en estos países [...] Las peculiaridades de la transición centroamericana, que se hizo en el marco de guerras civiles [... limitaron] la participación social en el establecimiento de las reglas del juego, y, la calidad de la democracia [...] Estas transiciones inconclusas han dado lugar a democracias incompletas que, aunque en el mediano plazo no presentan peligros de reversión hacia regímenes autoritarios, tampoco contribuyen al desarrollo integral de estas sociedades. (Saénz, 2005, p. 73)

En definitiva, las transiciones dadas en los países del conflicto han sido inconclusas y han posibilitado democracias incompletas que, a la larga, no han permitido superar las causas de la guerra y las consecuencias de esta, como son la pobreza y la exclusión social. De igual manera, en estas democracias incompletas no se ha superado la polarización a nivel político e ideológico que dio origen al conflicto armado y que se agudizó a lo largo de este.

Para Véjar (2011) existen varios desafíos o ausencias que surgen en un momento posterior a la puesta en práctica de los acuerdos de paz, entre los que se pueden destacar:

1. El desafío de reformar los partidos políticos y la democracia. En este sentido, los partidos políticos no se transformaron internamente, pues necesitaban cambiar su manera de actuar

dando mayor poder a las bases. Como resultado, los partidos políticos actuales no representan a la ciudadanía y esta se muestra indiferente y ausente en los momentos cuando debe manifestarse.

2. Un segundo desafío corresponde al modo en que se aborda el tema económico-social, ya que en los tres países de conflicto aún persiste la exclusión social y económica. Muchos líderes han desviado su centro de interés, con lo cual existe insatisfacción en la población sobre el modo como funciona la democracia y la manera de ejercerla por parte de los que un día fueron quienes abanderaron la lucha. La paz no ha traído consigo la superación de la desigualdad, ni mucho menos se ha traducido en mejoras en la calidad de vida de gran parte de la población, que sigue sumida en la pobreza y el abandono de aquellos que toman las decisiones.
3. Un tercer desafío está asociado a la reducción de la inseguridad, la delincuencia y la violencia, las que se han disparado enormemente y han posicionado a El Salvador y a Guatemala entre los países más violentos del mundo por sus elevadas y alarmantes tasas de criminalidad. Ante la violencia, los Estados antes señalados han tenido un enfoque de represión y no de prevención o readaptación contra aquellos que ejercen la violencia. En definitiva, la violencia se ha salido de las manos de los gobiernos y ante ello la población reclama mayor seguridad, empleo de la fuerza y garantía de sus derechos.
4. Finalmente, se tiene como desafío el fortalecimiento del sistema de justicia y sus distintas instancias ejecutoras. De ahí que se requiera un sistema de justicia imparcial que ataque la corrupción y la impunidad imperantes. Es necesario llevar ante la justicia a los corruptos, así como a los grupos que violan constantemente la paz y la democracia, con el fin de disminuir en la ciudadanía la percepción de impunidad que se respira.

Para un país que vive situaciones similares o para los que han pasado por la guerra como Guatemala, Nicaragua y El Salvador, se pueden sacar las siguientes lecciones y aprendizajes a raíz de lo sucedido:

- La guerra deja secuelas de muerte y destrucción y un país que ha pasado por guerras no pueden volver a vivir el pasado. De ahí que sea urgente revertir todo intento de conflicto armado que pueda surgir y buscar el diálogo como solución a los conflictos. La paz se constituye en una garantía para fortalecer la convivencia y el respeto a los derechos humanos de toda la población de un país determinado.
- Se ha de conceder mayor participación a la ciudadanía en la toma de decisiones. La ciudadanía se ha de implicar en los asuntos políticos y en su resolución, y no hay que dejar las cosas solo en manos de quien tiene un puesto en los gobiernos. En la educación se debe fundamentar la esperanza de las naciones sobre los pueblos, sobre todo de los más vulnerables de la sociedad. Con una educación que lleve a la conciencia de la propia identidad, se rompen el silencio y la opresión del pueblo. Por medio de la educación, la persona se identifica con su país, de manera que se construye la identidad, se rompe el silencio de las víctimas y se manifiesta la mala intención de los victimarios de la sociedad.
- Las actuaciones de los Estados han de estar en función del derecho de todos los individuos y no solo de grupos económicos o políticos concretos. De ahí que sea importante velar para que no se pierdan los ideales por los cuales se luchó y que cobraron la vida de miles de personas que apostaron un día por la transformación de sus países. Así, los protagonistas que aún viven deben interiorizar sobre lo vivido, de manera que no se desvirtúe la causa. Hay que permearse de los objetivos que un día llevaron a la lucha para no corromperse y nunca se debe perder de vista al pueblo.
- Es importante pasar del discurso a las acciones que generen transformaciones profundas y pertinentes a la realidad. Hoy muchos de los países latinoamericanos continúan hundidos en la pobreza y es necesario velar por los más pobres, para brindarles esperanzas y mejores oportunidades. El crecimiento económico va unido al desarrollo de los pueblos. Como aprendizaje, es importante creer genuinamente que el cambio es posible, por lo cual se debe evitar el conformismo y no esperar

que otras personas hagan; todas las personas pueden hacer algo por sí mismas.

- La amnistía resultó ser una sórdida violación a los derechos humanos de las víctimas en su acceso a la verdad y la justicia. Por tanto, los acuerdos de paz deben conducir a la sociedad civil a luchar contra la impunidad que sigue hoy vigente en la mayoría de los países centroamericanos. La impunidad provoca en la población la percepción de que no vale la pena demandar el esclarecimiento de la violación de los derechos, porque quienes la ejercen resultan estar libres e impunes.
- La democracia posconflicto no es una democracia total o plena, es una democracia incompleta, pero mucho mejor que los regímenes previos al conflicto que eran autoritarios, dictatoriales o militares. La democracia se caracteriza, entre otras cosas, porque el acceso al poder se da por medio de elecciones transparentes, libres, igualitarias e incluyentes. Sin embargo, debido a las transiciones que se han dado en los países analizados, se han instaurado democracias incompletas. De ahí la importancia de potenciar condiciones que faciliten el desarrollo ciudadano y el de estos países que han atravesado por conflictos armados en donde aún persisten la pobreza y la exclusión.

Referencias

- Argueta, R. (2011). La guerra civil en El Salvador (1981-1992). En E. Rivera Orellana (Ed.), *El Salvador: Historia mínima 1811-2011* (pp. 89-95). San Salvador: Editorial Universitaria.
- Arzobispado de Guatemala, Oficina de Derechos Humanos. (2000). *Memoria, verdad y esperanza. Versión popular del informe REMHI*. Guatemala: Nunca más.
- Comisión Nacional de Reconciliación y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. (1990). *Acuerdo de Oslo*. Recuperado desde <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20de%20Oslo.pdf>.
- De León, C. R. (2011). Tráfico ilícito de armas y municiones: Guatemala y la región Centroamericana. *URVIO*, (10), 77-92.
- Garzón, J. C. (2003). Las limitaciones de la paz. *Otras voces*, (15), 125-132.
- Gobierno de El Salvador y Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional. (1992). *Acuerdos de Chapultepec*. Recuperado desde <http://www.redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/229/1/Acuerdos%20de%20Chapultepec.pdf>.
- Gobierno de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. (1990). *Acuerdo de paz firme y duradera*. Recuperado desde <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20de%20Paz%20Firme%20y%20Duradera.pdf>.
- Gobierno nicaragüense y Resistencia nicaragüense. (1990). *Protocolo de Managua sobre desarme*. Recuperado desde <http://www.google.com/custom?q=acuerdos+de+managua&prmd=ivns&ei=WgrnVd-jiGoWteMTeq-AP&start=10&sa=N>.
- Gómez Isa, F. (2008). El fenómeno de la impunidad: luces y sombras en América Latina. *Pensamiento Iberoamericano*, (2), 163-185.
- González Riesle, A. G. (1999). *Dimensiones de la corrupción*. Recuperado desde <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Cked35sDfB-4C&oi=fnd&pg=PA165&dq=dimensiones+de+la+corrupcion&ots=>.
- Kinloch Tijerino, F. (2012a). Dictadura y geopolítica 1934-1971. En *Historia de Nicaragua* (pp. 254-303). Managua: IHCA-UCA.

- Kinloch Tijerino, F. (2012b). La revolución popular sandinista 1979-1990. En *Historia de Nicaragua* (pp. 304-333). Managua: IHCA-UCA.
- Leongómez, E. P. (1988). Una paz sin victorias. Balance del proceso de paz centroamericano. *Análisis Político*, (5), 7-29.
- Matul, D. y Ramírez, A. (2009). El proceso de paz en Centroamérica. Agendas pendientes y nuevos focos de conflictividad: los casos de Guatemala y Nicaragua. *Pensamiento Propio*, 29 (14), pp. 93-125.
- Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica. (1986). *Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica*. Recuperado desde <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1566>.
- Organización de Naciones Unidas. *Acuerdos de paz*. Recuperado de <http://www.onu.org.gt/contenido.php?ctg=1393-1341-acuerdos-de-paz>.
- Pérez Baltodano, A. (2013). Nuestra juventud es heredera de un fracaso nacional. En M. Vannini (Ed.), *Post sandinismo* (pp. 475-489). Managua: IHNCA-UCA.
- PresidentesdeCentroamérica.(1986).*DeclaracióndeEsquipulas*.Recuperado desde <http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoyJur%C3%ADdico/EsquipulasI.aspx>.
- Presidentes de Centroamérica. (1987). *Acuerdo de Esquipulas II*. Recuperado de <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Esquipulas%20II.pdf>.
- Presidentes de Centroamérica. (1988). Declaración conjunta de Esquipulas III. *Envío*, (80). Recuperado desde <http://www.envio.org.ni/articulo/549>.
- Presidentes de Centroamérica. (1990). *Declaración de Antigua*. Recuperado desde http://sajurin.enriquebolanos.org/vega/docs/92_Declaracion_de_Antigua.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Recuperado desde <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Recuperado desde <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>.

Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica. (s.f.) Guatemala Nunca Más III. *El entorno histórico. El conflicto armado en los años 60*. Recuperado desde <http://www.odhag.org.gt/html/TOM03C2.HTM>.

Rivera Hernández, G. y Benavides Grütter, L. (2005). Reseñas: el régimen de Anastasio Somoza 1936-1956. *Revista centroamericana de Ciencias Sociales*, (3), 173-175.

Saénz de Tejada, R. (2005). Democracias de posguerra en Centroamérica: reflexiones sobre Guatemala, El Salvador y Nicaragua. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, (3), 71-87.

Transparencia Internacional. *Corruption Perceptions Index 2014: Results*. Recuperado desde <https://www.transparency.org/cpi2014/results>.

Véjar, R. G. (2011). Los Acuerdos de Paz: ¿refundación de la República? En E. R. Orellana (Ed.), *El Salvador: Historia mínima 1811-2011* (pp. 97-106). San Salvador: Editorial Universitaria.

Vilas, C. (1996). Un balance de la ejecución de los acuerdos de paz en El Salvador. *Papers*, (49), 77-94.

La política exterior y el nuevo rol de las FF.AA. en el contexto de la nueva estrategia y doctrina de defensa con miras al posconflicto

*Henry Cancelado*¹

*“Queremos la paz en Colombia,
queremos la paz en el mundo
y estamos para apoyarla donde sea necesario.”
Juan Manuel Santos, Asamblea General de la ONU, 2015*

Introducción

La política exterior de un país es una combinación de elementos comerciales, económicos, diplomáticos y, por supuesto, militares. Colombia ha desarrollado su pensamiento militar enfocado en la idea de un enemigo interno, la cual marcó todo el rol de las Fuerzas Militares (FF.MM.) en el país y las llevó a un grado de profesionalización, a partir del desarrollo de unas capacidades específicas para este tipo de guerra irregular. Sin embargo, con la vista en el horizonte de un acuerdo que daría fin a los últimos 50 años de violencia, específicamente la derivada del enfrentamiento entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se empieza a pensar y a especular sobre el sistema de seguridad y defensa de

¹ Director de la Carrera de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Colombia. Si bien es cierto que el énfasis de la política exterior colombiana está en lo comercial, también lo es que las capacidades de las FF.MM., y en general de la Fuerza Pública si contamos con la Policía Nacional, son las mismas que buscan otros países para poder enfrentar algunos de sus problemas de seguridad. Durante años Colombia desarrolló un concepto de seguridad pública enmarcado en esta confrontación. De tal manera, la misión de las Fuerzas Armadas en el país hizo a un lado la defensa y pasó a la seguridad pública y a la contención de las amenazas delineadas dentro del propio territorio. El Estado dejó, entonces, la defensa del territorio a la diplomacia, básicamente, sin fortalecer un aparato de disuasión estratégica que diera cuenta de la capacidad de defensa que tiene Colombia.

En este momento, cuando el acuerdo de paz con las FARC parece estar cercano, es necesario pensar en un nuevo sistema de seguridad y defensa que dé cuenta real de las necesidades del país a partir de la eliminación de lo que durante años se consideró como una amenaza, ya sea de bandoleros, de subversivos, de terroristas o de narcotraficantes, conceptos empleados dependiendo del contexto y del lenguaje que se hablara en el escenario político del país o a nivel global. Si era una violencia incipiente, rural, básicamente se hablaba de bandoleros como los actores que desestabilizaban al país; así lo asumía el estamento. Si el contexto global era el de guerra fría, el término de insurgencia estaba a la orden del día. Posteriormente se pasó al concepto de narcotraficantes y, después de los atentados en Nueva York del 11 de septiembre, al apelativo de terroristas. Hay que aclarar que estos conceptos se utilizan de manera yuxtapuesta hoy, dependiendo de la intencionalidad discursiva. En consecuencia, si el contexto y los actores del conflicto cambian, así mismo debe cambiar la fuerza pública para continuar con su función.

Colombia es un país que constantemente realiza esfuerzos por internacionalizarse de manera efectiva y por ser contado como un actor relevante, al menos en el contexto regional, y su sector de seguridad y defensa no es ajeno a este esfuerzo. Por esta razón, la política exterior colombiana, en este momento, se nutre en un gran porcentaje de acciones de las Fuerzas Militares y de la Policía en materia de cooperación, interoperatividad y planificación conjunta, con el fin de delinear la nueva perspectiva de la seguridad y la defensa del país. El reto entonces es abandonar el concepto de seguridad pública para las FF.MM., enfocarlo en la capacidad policial del Estado, y proyectar la seguridad y defensa nacionales dentro

de los marcos convencionales a nivel global, pero a partir de las capacidades adquiridas, las cuales no son despreciables como base de conocimiento y experiencia para el sistema internacional.

De ahí el interés de organizaciones internacionales en lo que Colombia, a partir de sus Fuerzas Militares, ya sabe, y es necesario en el ambiente de inestabilidad actual a nivel mundial, originado por las llamadas “amenazas irregulares” que parecen poner en jaque el Estado moderno, ya no solo como concepto, sino también como realidad. Las necesidades en cuanto a seguridad global implican, actualmente, la articulación de redes de conocimiento y experticia. En este punto la política exterior de Colombia tiene todo que ofrecer a partir de la aparición de una nueva idea estratégica que supera el conflicto que está cerrando el país.

En América Latina, el concepto de “amenazas irregulares” suele referirse a la discusión más amplia sobre las “nuevas amenazas”, concepto este último que se origina en dos fuentes. En primer lugar, pertenece al debate sobre la seguridad que tuvo lugar en las últimas décadas del siglo pasado, cuando los enfoques tradicionales sobre el tema que habían prevalecido durante la Guerra Fría —que eran esencialmente estadocéntricos y apuntaban a las amenazas militares, como la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional— fueron relativizados por el surgimiento de otras concepciones.

Entre esas nuevas concepciones, la más relevante fue la seguridad democrática, planteada originalmente por algunos think-tanks de la sociedad civil en América del Sur. Más tarde se desarrollaron otras postulaciones, como la seguridad global, la seguridad duradera y la y la seguridad humana, sostenida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Aunque difieren en varios aspectos, estas concepciones alternativas tienen en común el hecho de ampliar la enumeración de las amenazas a la seguridad, incluyendo desde lo militar, que implica un riesgo para el Estado, hasta un conjunto de otras amenazas de variada naturaleza. Ello da, por consiguiente, una agenda ampliada. (Aguilera, 2008 p. 5)

Este artículo pretende analizar las posibilidades de posicionamiento de las Fuerzas Militares como actores relevantes de la política exterior colombiana a partir de un escenario de posconflicto. Para cumplir este objetivo, rápidamente y sin mucha minucia técnica, se describe la seguridad y defensa en Colombia, como se ha entendido de manera tradicional

en estos últimos 50 años. Posteriormente se analizan los cambios internacionales a nivel de la seguridad, tanto en el plano regional como en el global, la adaptación de instituciones como la OTAN a estos contextos y la relevancia de América Latina y especialmente de Colombia en esta nueva idea de la seguridad global. Por último, con el proceso de paz como telón de fondo, se analizan los desafíos en seguridad que se avecinan desde un escenario de posacuerdo con las FARC y se muestra cómo funciona la articulación en redes de las amenazas al orden de los Estados en el siglo XXI; para concluir que los países y las instituciones siguen manteniendo como prioridad, para sí mismos, su seguridad y defensa, porque asumen que en cuanto a la guerra y la violencia, nada termina, solamente se transforma. Las preguntas subyacentes son: ¿cómo se transforman los conceptos de amenaza, de seguridad y defensa para Colombia?, y ¿por qué, hoy más que nunca, este escenario es de gran importancia a nivel internacional?

La defensa y la seguridad en Colombia: roles de la Fuerza Pública y estrategia contrainsurgente

La concepción de la seguridad en Colombia ha estado amarrada a la idea de la seguridad pública que hace que los organismos de seguridad del Estado asuman una postura contrainsurgente, desarrollada dentro de los marcos propios de la Guerra Fría. Esta idea ha regido la la seguridad en el país, ha relegado la concepción de la defensa como tal de la Nación y la ha circunscrito a un concepto de defensa del Estado como tal, entendido este como un cúmulo de instituciones que conforman el estamento político que gobierna un país que *per se* lo asume como legítimo.

Colombia posee una estructura de seguridad y defensa basada en que su Fuerza Pública se organiza en tres fuerzas militares, las cuales despliegan todas sus capacidades en diferentes escenarios con el fin de atacar a la insurgencia en las zonas donde ejerce control efectivo para cumplir con la defensa del territorio como está esbozado. Es decir, se internalizaron la amenaza y las funciones propias de lo militar. Estas actividades desarrolladas de manera indistinta con las de la Policía nacional, generan una confusión en los roles de toda la Fuerza Pública en el país y hace que el mismo Estado sea incapaz de definir las capacidades que quiere desarrollar con cada institución. Esto, por supuesto, incide en que cada una

de estas fuerzas tenga el problema de definirse estratégica, operativa y tácticamente con el objetivo de tener una capacidad técnica y doctrinal adecuada para asegurar y defender al país, como reza el mandato constitucional. Ya que tradicionalmente se asumió que existe en Colombia un enemigo al que debe hacérsele frente militarmente, las Fuerzas Militares desarrollaron dicha capacidad y se convirtieron en unas fuerzas enfocadas a todo un concepto de seguridad pública, mientras que la defensa y la seguridad nacionales, propiamente dichas quedaron supeditadas a esta primera. Por esta razón, los conceptos estratégicos de la seguridad y la defensa de la Nación se observan como procedimientos tácticos a la hora de pensar lo militar en el país.

Concepción de la seguridad y la defensa en Colombia

Esta concepción de la seguridad, si bien ha intentado estar en comunicación con lo que dice la Constitución de 1991 en su artículo 216 —*Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional* (Banco de la República, 1991)—, ha quedado atrapada en la lógica de una violencia interna que se ha desarrollado, en su última etapa de 50 años, concretamente desde el nacimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército Nacional de Liberación (ELN) en 1964, como un conflicto interno con guerrillas insurgentes, definido a partir de ese artículo constitucional. En la Constitución de 1886, las FFAA. estaban supeditadas al poder presidencial y con una misión escueta de la defensa; los artículos 165 y 166 señalan que el Ejército permanente estará para la defensa de la Nación y que los ciudadanos deben acudir al llamado de la defensa de la misma cuando así lo requieran las “necesidades públicas.” (Cámara de Representantes, 2015). Esto, por supuesto, se ha matizado en torno al conflicto interno y a las diferentes situaciones de violencia que ha sufrido el país. Es mucho más claro a partir de los años 60 del siglo pasado cuando las Fuerzas Militares, especialmente el Ejército Nacional (EJC), asumieron, dentro de la lógica de la defensa de las instituciones y el territorio nacional, la guerra interna como una gran amenaza hacia el orden constitucional. Esta concepción continúa en sus líneas más gruesas hasta el día de hoy con toda la incidencia que implicó, en términos de la defensa del país, la influencia de la alineación

de Colombia en el eje estadounidense y anticomunista de la Guerra Fría, así como la asunción de la lucha contra las drogas, la cual fue mucho más clara con el Plan Colombia en el gobierno de Andrés Pastrana.

A partir de los comités de revisión estratégica e innovación (CREI-I) implementados desde 2012 por el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Militares, los esfuerzos se enfocaron en la derrota militar de las FARC; también se empezó el debate sobre las bandas criminales (bacrim) y la posibilidad del uso de las capacidades militares del Estado para su derrota. Esta idea claramente estaba en el ambiente, además, porque los anteriores grupos de autodefensas ya eran objeto de la acción militar del Estado, como se evidencia en el enfrentamiento contra las Autodefensas del Casanare en 2004 (*W Radio*, 2004). Conjunto a este esfuerzo de revisión y adaptación, las Fuerzas Militares desarrollaron planes ajustados a los contextos que estaban enfrentando a partir de 2010. En el caso del Ejército, se desarrollaron el Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI) y el Comité Estratégico del Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF), de donde se desprende el Plan Minerva como el plan estratégico de la Jefatura de Educación y Doctrina (*La Opinión*, 2015). A partir del ejercicio del CEDEF, se establecieron tres momentos de transición del ejército, con base en sus retos operacionales, es decir, teniendo en cuenta el cambio que se percibe en la amenaza²:

T1. 2013-2014. Guerra Asimétrica³: Mantenimiento de la percepción de la amenaza como se venía pensando tradicionalmente.

T2. 2015-2018. Amenazas de múltiple naturaleza: desde el terrorismo urbano hasta los ciberataques y las amenazas ambientales.

T3. 2019-2030. Amenazas de diverso espectro: Desde lo convencional hasta amenazas regionales y globales de distinta naturaleza. (Ciro y Correa, 2014, p. 71)

También se han desarrollado el Plan Estratégico de la Fuerza Aérea Colombiana 2011-2030 (PEI) y el Plan de Desarrollo de la Armada

2 Entiéndase por amenaza todos aquellos actores, grupos o sucesos que pongan en peligro la estabilidad del país y sus ciudadanos. Obviamente la insurgencia, en tanto grupo armado, es uno de estos. Sin embargo, la concepción diversa pero específica de amenaza es lo que ha hecho posible el desarrollo del actual proceso de paz.

3 Por asimetría se entiende la diferencia entre los bandos enfrentados, que por un lado implican potentes ejércitos, pertenecientes a los países; y por otro lado, a grupos armados peor dotados de medios materiales y a los que se suele denominar terroristas, guerrilleros, insurgentes (Piris, 2008, p. 136).

Planeamiento de Fuerza 2030. En estos planes, se proyectan las FF.MM. como parte de la lucha. Claramente es el Ejército quien debe perfilar mejor una transformación a partir de las nuevas realidades políticas del país, debido al papel desempeñado en el conflicto interno. Mientras tanto, la Fuerza Aérea y la Armada por tradición han mantenido un rol de disuasión estratégica más notorio.

La Fuerza Aérea, si bien ha participado con equipo especial para la guerra en Colombia, ha estado en ejercicios estratégicos multinacionales como *Red Flag* en 2012 en Estados Unidos (Sánchez, 2012) y *Maple Flag* en 2013 en Canadá (Webinfomil, 2013). En este último fue, junto con Brasil, el único país no miembro de la OTAN que participó por Latinoamérica. Por otro lado, la Armada ha participado en el ejercicio RIMPAC en 2014, cuyo objetivo era la formación de los participantes en operatividad de alta mar y sostener las relaciones de cooperación “que son fundamentales para garantizar la seguridad de las vías marítimas y la seguridad en los océanos del mundo” (Rimpac, 2014), junto con otras 22 fuerzas navales de diferentes países en Hawái, y en la Operación Atalanta durante 2015 en el cuerno de África, la cual busca proteger a los buques del Programa Mundial de Alimentos y los adscritos a la misión de la ONU en Somalia (Infodefensa, 2015). De la articulación y el desarrollo de todos estos planes y ejercicios que se están llevando a cabo, se obtendrá el éxito para la proyección y la adaptabilidad de las FF.MM. en el futuro cercano. Obviamente, esto implica a mediano y largo plazo un cambio en la estructura, la doctrina y la operatividad de las mismas.

Contexto actual de seguridad regional: actores y procesos

La seguridad regional sin lugar a dudas presenta cambios durante los últimos años. En primer lugar, se pueden observar dos corrientes de pensamiento que perciben la región y su política de maneras diferentes, ambos “ejes” por así llamarlos, conciben la seguridad regional de maneras distintas. Un primer eje se puede considerar como el liderado por países como Venezuela, en el cual están también Nicaragua y Bolivia; en el segundo eje se encuentran Colombia y México. Son ejes basados, desde los aspectos de seguridad, en una alineación a elementos doctrinales globales diferentes

y opuestos⁴. El primer grupo se alinea más a una concepción de defensas populares de tipo chino y ruso, con gran capacidad militar, organización social de cuadros militares⁵ y un concepto operacional de ordenación del territorio en jurisdicciones militares de zonas de defensa. Así lo hizo Venezuela mediante la publicación del Decreto Presidencial 1859 en la *Gaceta Oficial* 40696, a través del cual el presidente Nicolás Maduro creó y activó las zonas de defensa integral marítimas en insulares (Zodimain) que estarán adscritas a la Región Estratégica de Defensa Integral Marítima e Insular (Redimain). Asimismo, mediante ese decreto creó y activó 72 áreas de defensa integral (ADI), adscritas a las diferentes regiones estratégicas de defensa integral (REDI) (*Correo del Orinoco*, 2015). Es decir, hay una concepción militarista del papel de los civiles en la defensa del país. El enfoque de seguridad es totalizante, bajo el cual los ciudadanos tienen precisamente el deber de la defensa de la Nación. La milicia colabora con las Fuerzas Militares⁶ sin ser en sentido estricto una fuerza militar, es más bien un grupo militarizado.

Por el otro lado, se tiene una idea de la defensa mucho más convencional, acercada a los elementos doctrinales de Estados Unidos y la OTAN. El concepto estratégico de esta última ha cambiado a partir de la Conferencia de Lisboa de 2010, cuando se modernizó el concepto de 1999, de modo que no aparecen grandes diferencias en lo estructural en cuanto a la idea de ser una organización militar con miembros plenos derivados del área geográfica invocada, pero sí en la percepción de las amenazas. A partir del escenario de globalización del siglo XXI, la Alianza asume que existen amenazas por fuera de la zona geográfica noratlántica, lo que lleva a un concepto de “seguridad cooperativa”, es decir, la posibilidad de desarrollar alianzas estratégicas para las regiones en donde se detecte alguna amenaza a la estabilidad global en términos de la organización (Martín, 2010, p. 3). El concepto estratégico de la OTAN de 1999 necesitaba una actualización, ya que si el mundo cambia,

4 El resto de países fluctúa de acuerdo con sus intereses en política exterior y a su posición de poder en la región, como es el caso de Brasil, Perú y Chile, quienes son socios por igual de ambos esquemas, reciben cooperación militar de Rusia, pero al mismo tiempo mantienen estrategias de participación y diálogo con Estados Unidos y la Unión Europea.

5 En el caso venezolano, creadas a partir del Decreto 3567 de 2005 (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 4 de abril de 2005).

6 El esquema de defensa venezolano se compone de la Fuerza Armada Bolivariana y la Milicia Bolivariana, adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Defensa (Comando General de la Milicia Bolivariana, 2015).

la OTAN, lejana a la estructura clásica de 12 miembros cuando ahora tiene 28 con diversos intereses, necesitaba poner a punto su estructura de mando. Además, a partir de la administración de Obama en Estados Unidos, es claro que la Alianza ha tenido una preponderancia en la contención de los problemas globales y que este país norteamericano ha buscado cada vez menos la acción unilateral, de modo que más bien busca priorizar el consenso con sus principales aliados y el escenario para esto es el Tratado del Atlántico Norte.

La OTAN necesita disponer de un concepto estratégico que oriente el planeamiento de la organización y la adapte a los contextos a los que se enfrenta, pues desde 1999 grandes retos aparecieron en el escenario de la seguridad global. Quizás el 11-S fue el más relevante, pero África, los Balcanes y el mundo islámico, son escenarios para los que este tratado no estaba preparado a finales del siglo XX, a pesar de que en su concepto de 1999 ya consideraba la aparición de nuevas amenazas diferentes a las de la Guerra Fría. Es así como la revisión, llevada a cabo en 2010, permite que los miembros y la institución misma toquen cualquier tema que afecte la estabilidad de los aliados. Este nuevo concepto de la OTAN se verá materializado en una serie de acuerdos y acciones de diplomacia pública realizada por los países miembros, es decir, a partir de esa revisión el Tratado tiene fuerza y validez para analizar, presionar, apoyar, cooperar e intervenir en todos los problemas mundiales con previo acuerdo de los países afectados, miembros o no del Acuerdo, ya que aparece la calidad de *partners* dentro de la Alianza.

El nuevo Concepto Estratégico debería proporcionar orientación para la ulterior transformación de las capacidades de defensa de la OTAN. Dada la naturaleza del entorno de seguridad moderno y limitaciones en los recursos fiscales, la OTAN necesitará una fuerza militar de postura flexible, desplegable, en red, y sostenible, que pueda responder a la totalidad de las responsabilidades de la Alianza a un precio asequible. Estas responsabilidades incluyen la disuasión de la agresión, la defensa del territorio de la Alianza, la realización de misiones a una exigente distancia estratégica, y la preparación para una amplia gama de contingencias menores. El nuevo Concepto Estratégico debería actualizar los lineamientos establecidos en el Concepto 1999 y acordará un conjunto de capacidades prioritarias y reformas militares que deben ser aprobadas por los líderes de la Alianza en la Cumbre de Lisboa. (NATO, 2010)⁷

7 Traducción libre.

En este sentido, se entiende que la OTAN no puede ser la única solución a todos los problemas que afectan a la seguridad internacional porque sus recursos son limitados. Manteniendo la defensa colectiva, sus miembros proponen desarrollar la defensa integral frente a amenazas contemporáneas. Adicionalmente, aparecen cuatro tipos de misiones militares:

1. Disuasión, prevención y defensa contra cualquier agresión para asegurar la independencia política e integridad territorial de cada miembro, de acuerdo con lo expresado en el artículo V del Tratado.
2. Cooperar con los países del Partenariado para la Paz y las instituciones civiles para proteger el área del Tratado de un amplio espectro de desafíos para su seguridad no convencionales.
3. Desplegar y mantener capacidades expedicionarias para operaciones militares más allá del área del Tratado, cuando se requiera para prevenir ataques en el área de la Alianza y para proteger los intereses vitales de los miembros de la OTAN.
4. Ayudar a modelar un ambiente internacional de seguridad aumentando la interoperabilidad con terceros países, proporcionando adiestramiento militar y policial, coordinando la asistencia militar y cooperando con los gobiernos de los países clave (Treviño, 2010. p. 2).

De acuerdo con este acomodamiento estratégico de la OTAN, las amenazas y los riesgos serían: la proliferación de los misiles balísticos, de armas nucleares, de otras armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento; el terrorismo⁸; la inestabilidad o los conflictos más allá

8 El Departamento de Estado norteamericano toma la definición de terrorismo del título 22 del Código de Estados Unidos, sección 2.656 (d), donde el término se interpreta como la violencia premeditada y políticamente motivada, perpetrada contra blancos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, normalmente con la intención de influir en una audiencia determinada. En esta definición, el término «no combatientes» se emplea para incluir, además de los civiles, a aquellos militares que en el momento del incidente no se encuentran de servicio o están desarmados. Para el Departamento de Defensa norteamericano, el terrorismo es «el uso calculado de la violencia o de la amenaza de violencia contra individuos o propiedades, para infundir miedo, con la intención de coaccionar o intimidar al gobierno o a sociedades para conseguir objetivos políticos, ideológicos o religiosos». No comprende explícitamente esta definición la posibilidad de que sea el propio Estado el que infunda terror, pero sí resalta que a través del miedo de los ciudadanos, el terrorista puede influir en los Estados. Sin salir de Estados Unidos, el FBI define el terrorismo como: «el uso ilegal de la fuerza o de la violencia contra personas o propiedades para intimidar o coaccionar a un gobierno, a la población civil o a un sector de ésta,

de las fronteras de la OTAN; los ciberataques; los ataques sobre las vías de comunicación; ciertas tendencias tecnológicas, como la guerra electrónica o las tecnologías que limitan el acceso al espacio; y otras dificultades relativas al medio ambiente y los recursos (Laborie, 2010). Es decir, son problemas que atraviesan actualmente a América Latina, como sucede con un escalamiento en el equipamiento militar, carrera de la cual se viene advirtiendo desde hace años (Emmerich, 2010).

Colombia ha querido acercarse a la Alianza desde 2014 y continúa en sus esfuerzos de cooperación con la misma, ya que le representa un respaldo institucional de alto nivel en una región que el país asume como hostil en ciertos momentos y que, por ejemplo, es claro en el caso de las reiteradas crisis con Venezuela y el desarrollo de sus planes de adquisición de material bélico y de ejercicios de interoperabilidad con algunas potencias, más que en la inversión en armamento (Telesur, 2015). También el acercamiento de Colombia a la OTAN se explica en que le permite exportar las capacidades militares que tiene y, en ese sentido, hacer un tránsito de conflicto a posconflicto lo menos traumático posible para la institucionalidad castrense (NATO, 2014).

Posconflicto y seguridad regional

Riesgos y amenazas regionales: la defensa en el siglo XXI

Entender la seguridad nacional es complejo cuando se trata de países que han centrado sus amenazas en su escenario interno, es decir, cuando son países que no han logrado consolidarse o cuando simplemente no tienen vocación expansionista. Esto determina la configuración de su política exterior cuando ésta se vuelve subsidiaria de su política interna, o sea cuando las relaciones internacionales se convierten en un elemento subsidiario de posibilidad de la consecución de ayuda para sus problemas locales.

con la intención de alcanzar objetivos políticos o sociales». En la misma línea de las definiciones oficiales norteamericanas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte define el terrorismo en su publicación AAP-6 utilizando una fórmula intermedia a las dos anteriores: «el uso o amenaza de uso ilegal de la fuerza o de la violencia contra personas o propiedades con la intención de coaccionar o intimidar a gobiernos o sociedades para conseguir objetivos políticos, religiosos o ideológicos» (Orti, 2005. pp. 15-16).

En este sentido, la seguridad nacional se convierte en la condición de posibilidad de la consolidación interna y todo lo que amenace las débiles estructuras internas de poder se convierte en grandes amenazas que deben considerarse. En este caso, el sistema internacional no es importante, la política vecinal es tangencial y el cuidado fronterizo es totalmente improvisado.

Estas luchas internas se globalizan y dan la sensación de un mundo amenazado por guerrillas africanas, terroristas asiáticos o narcotraficantes latinoamericanos, sin contar los movimientos de resistencia social de Europa y Estados Unidos que aparecen de manera repentina en ambos espacios, ocasionados por las crisis políticas y económicas de sus países, pero que sirven de amplificadores de la sensación de crisis mundial generalizada.

Sin embargo, se pensaba, a finales del siglo XX, que el mundo había superado sus grandes problemas de estabilidad y seguridad. Pero al iniciar la posguerra fría y su época de incertidumbre, se mezclaron diferentes elementos. Por un lado, estaba la idea del triunfo liberal sobre otras formas de entender al mundo en general. Ciertamente, los valores liberales de libertad, derechos y sobre todo la posibilidad del ascenso económico, hacen que el mundo de la segunda posguerra mundial se muestre pacífico, en términos globales, y necesitado de hacer ajustes a situaciones y actores que no encajaban con estas ideas, cuyo debate es parte central de la lucha ideológica de la Guerra Fría. Estos ajustes llevaron a las guerras de Corea y Vietnam, sin contar algunas invasiones menores y el desarrollo de toda una red de inteligencia, que volverían al mundo el ideal del panóptico. Al colapsar la URSS, se pensó que el mundo ya estaba ajustado.

Por otro lado, la sensación de que las nuevas amenazas que pudiera haber en el mundo serían fácilmente subsanadas por el poder de la potencia global triunfante, después de un siglo de guerras, y lo que quedaba era menor y no amenazaba al sistema internacional de manera generalizada. Se tenían simplemente amenazas fraccionadas resultantes del desajuste del mundo comunista que con el tiempo se estabilizarían de nuevo.

Es decir, sobre supuestos totalmente falsos se pensó la posguerra fría. Pero sobre todo, lo más peligroso fue que, por estar preocupados por el riesgo del mundo bipolar, se asumió que al acabar esta estructura rígida del sistema internacional, se podía pasar a un mundo pacificado por las relaciones económicas. Sin embargo, no se tomó en cuenta la cantidad de

conflictos raciales, religiosos, nacionalistas y hasta ambientales que se tenían y que se asumieron como problemas policivos localizados, y no como amenazas globalizadas y desestabilizadoras. Esta fue una percepción errónea que no permitió ver la nueva debilidad del sistema internacional. Al no entender qué pasaba, a toda esa cantidad de amenazas y riesgos se les denominó “terrorismo”.

Adicionalmente, los ejes del sistema internacional se mueven y aparecen nuevos países y regiones que se destacan en este orden de la posguerra fría. Por supuesto, los países de América Latina se encuentran entre estos nuevos convidados con voz cada vez más fuerte y con capacidad de injerencia en el sistema internacional.

Seguridad nacional y terrorismo global

Los Estados dentro del sistema internacional del siglo XXI han intentado entender, pero más como consecuencia de los golpes recibidos que por una adaptación intencionada, lo que ocurre en sí mismo.

Del ideal liberal de la economía global pacificante, el mundo parece fracturarse en situaciones locales que dejan sin posibilidad a la gran política de los Estados poderosos (Beck, 2004, p. 242). En consecuencia, se entremezclan los sucesos locales con los globales y se crea un nuevo escenario de seguridad. La seguridad mundial contemporánea involucra a todas las partes activas del sistema internacional, desde los Estados, como actores por excelencia, las organizaciones intergubernamentales y las no gubernamentales, corporaciones, bancos y movimientos nacionales o partidos políticos. Esto crea una amalgama de procesos e interacciones que, por un lado, son la base de la globalización dentro del sistema; y, por otro lado, crea el terreno propicio para que nuevos conflictos aparezcan.

El terrorismo global de grupos extremistas es una variante de las nuevas amenazas globales, sumada a otras como el narcotráfico o a otro tipo de delincuencia organizada. No existe hoy una zona en el mundo que no tenga algún tipo de conflictividad que pueda devenir en un enfrentamiento bélico de alguna envergadura importante.

Sin embargo, en el afán de poder entender la incertidumbre, se considera que todo es terrorismo, todo lo causa, o es consecuencia del mismo. De nuevo, es otra visión simplista similar a la de los años 90 del siglo anterior. No obstante, asumiendo que así sea, que el mundo está ante la peor

amenaza terrorista de su historia, el sistema internacional se encuentra en la necesidad de asumir una postura de aseguramiento global, que intente, a partir de su contexto, diseñar y tratar de implementar políticas de seguridad que restablezcan la sensación de paz y reduzcan el riesgo en la política internacional.

La seguridad global es entendida como la amalgama entre dos dimensiones: una, la que nos permite interactuar, participar, influir en el sistema internacional sintiéndonos más o menos integrados o desintegrados a partir del reconocimiento de ciertas tendencias históricas; y la otra, la que permite hacer un contraste entre nuevas tradiciones, intereses y expectativas, y los riesgos, amenazas y peligros que percibimos como partes que somos de ese mismo sistema. (Torrijos, 2009, p.78)

Estos quiebres, presentes en los grandes cambios históricos, tienen ahora un catalizador más poderoso y con una constitución ideológica y práctica más eficiente en la construcción de la percepción de un mundo diferente: la globalización contemporánea. En esta aparecen nuevos actores gracias a los nuevos canales de comunicación que surgen en el mundo y a la velocidad de los mismos. Por eso, y retomando la segunda dimensión que señala Torrijos, somos partes del mismo sistema. Es necesario que el análisis escape de los esquemas básicos que expone Hans Morgenthau (1986). Es decir, al cambiar los canales de comunicación de poder, es necesario reinterpretar las formas que asume en las redes internacionales que se vuelven transnacionales, originan un proceso de desjerarquización del mismo y enfrentan el sistema internacional a una dinámica de empoderamiento de actores de diferente naturaleza (Cancelado, 2006, p. 14).

La segunda dimensión de seguridad, entendida como *seguridad selectiva* se le define como aquella que:

Nos permite discriminar con claridad qué es lo que somos, qué es lo que realmente queremos y cómo podemos lograrlo [...] En tal sentido, ejercemos cierto control sobre las variables del sistema y se puede llegar a una conclusión aproximada sobre qué tan hábiles, útiles o capaces somos para que nuestro sistema de valores sobreviva y nuestras creencias o capacidades persuadan o disuadan a los otros. (Torrijos, p. 79)

Esta seguridad selectiva les permite a los actores dividir las amenazas, tratar de entenderlas y enfrentar las más urgentes. En el mundo

contemporáneo no se puede enfrentarlas a todas, eso es lo que países como Rusia o China parecen estar entendiendo y lo que Estados Unidos se niega a entender. Su poder se construyó desde la confrontación global, por eso necesita un enemigo global como el terrorismo que ha construido discursivamente, el resto de países lo acompañan en sus discursos, pero sus esfuerzos y estrategias se dirigen a otras regiones, a influir en lo local, a integrar todo el sistema internacional, no a imponerse sobre él.

Seguridad regional y proceso de paz

Las FARC junto con los grupos de narcotraficantes que se presentan en América Latina, se convierten en un factor de inestabilidad en la región, fácilmente articulable con el terrorismo global. En el caso del narcotráfico, este genera tal cantidad de recursos económicos que estimula los mercados negros para satisfacer su necesidad de violencia con el fin de mantener vigente el negocio. Por el lado de las FARC, su discurso “antiimperialista” se puede asimilar con el discurso antioccidental de diversos grupos de terrorismo como Al Qaeda o recientemente el Estado Islámico.

La guerrilla puede sufrir unas transformaciones al igual que en su momento las tuvieron las autodefensas. Puede mantenerse en el negocio de las drogas ilegales o puede articularse con otras redes del terrorismo internacional para sobrevivir, bajo un nuevo esquema, como actor armado en Colombia. El hecho de que parte de su financiación esté atada al negocio de las drogas, convierte a este grupo en un actor importante en la escena del narcotráfico a nivel global. De ahí que haya abandonado el secuestro como forma de financiación y haya pasado a apoyar las redes de las drogas y la minería ilegal. Otro camino es su conversión en una organización que articule redes del terrorismo global a partir del apoyo a grupos que actúan globalmente y a otros que actúan en la región. Esto se desprende del análisis que muestra una tendencia hacia la estabilidad del negocio del narcotráfico, junto a ciertas inestabilidades políticas y económicas de la región, lo que deja en América Latina un hueco para la gobernabilidad, que puede ser aprovechado por estas estructuras criminales y que es ideal para los grupos terroristas que intentan abrirse espacio en otras latitudes y así seguir manteniendo su nivel combativo y el ingreso de insumos financieros para el desarrollo de sus acciones.

En este sentido, las FARC desde Colombia, gracias a la posición estratégica del país, al conflicto interno y a la falta de consolidación del Estado en términos territoriales, han aprovechado el escenario colombiano para convertirse en un articulador de la acción de grupos terroristas y narcotraficantes dentro de la región. Las fronteras colombianas presentan precisamente, desde sus distintos frentes, oportunidades que hacen que la capacidad de los grupos delincuenciales se transforme. Por un lado, las FARC buscan apoyo internacional para sus acciones terroristas y, por otro lado, apoyan a grupos terroristas para sus acciones. Recientemente, se ha fortalecido la idea de que el grupo colombiano le ha dado apoyo al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), sobretodo en entrenamiento y en algunas operaciones como en el secuestro de Cecilia Cubas, la hija del expresidente de esa Nación, Raúl Cubas, en 2004.

La fiscal antisequestros paraguaya, Sandra Quiñóñez, había señalado la posibilidad del fortalecimiento del EPP a partir de la incursión de miembros de las FARC que sean disidentes eventuales del proceso de paz actual. Es decir, el tema de la cercanía de las FARC con el EPP y la posibilidad de una presencia real de Hezbollah en la triple frontera en el Cono Sur (Brasil-Argentina-Paraguay), crean una red de inestabilidad que señala alertas de presencia terrorista que podría actuar de manera conjunta (Infobae, 2015).

Aparte de los apoyos desde las FARC hacia tales grupos, estos desde afuera encuentran en esa guerrilla una forma de hacer negocios y de financiarse. Con Hezbollah, el intercambio de armas por dinero hace que el grupo extremista islámico tenga una forma de seguir financiando sus acciones en Oriente Medio y, a su vez, ayuda a mantener el parque de armamento del terrorismo colombiano. Adicionalmente, Hezbollah puede proveer entrenamiento a cambio de operatividad en la región, tal y como ya se ve entre este grupo y los carteles mexicanos (Infobae, 2015).

Las alianzas FARC-carteles mexicanos se conocieron con el arresto del médico oficial del Secretariado, Carlos Ariel Charry Guzmán, el 6 de diciembre de 2011 en Bogotá (*El Tiempo*, 2011). Era dueño de rutas de droga de las FARC para el cartel de Tijuana que pagaba con armas, según estableció la Fiscalía colombiana. Caquetá, Putumayo, Vichada, Amazonas, Norte de Santander y Meta, son los departamentos más afectados por el negocio del narcotráfico de esta guerrilla. Todos, excepto Caquetá y Meta, son zonas fronterizas. La falta de presencia del Estado es subsanada con el

fortalecimiento y emplazamiento de unidades militares como la Fuerza de Tarea Omega, en Caquetá, que presiona a los bloques Sur y Suroccidental de las FARC. En Amazonas y Vichada quedan corredores que facilitan rutas para recibir precursores del narcotráfico y exportar producto terminado. En Vichada, el río Meta y otros ríos que entran a Venezuela facilitan el intercambio de drogas por armas (UNODC, 2006).

Además, por los ríos Guainía y Casiquiare, desde los llanos colombianos y Venezuela, ha habido conexiones con bandas de contrabandistas que ayudan a conectar carteles latinoamericanos y las FARC con el Clan Fernandinho en Brasil (McDermott, 2014) y el Clan DesiBouterse en Surinam (Stone, 2011). En un escenario de posconflicto, con bandas criminales nutridas con los hombres de las FARC que no entreguen las armas, las mafias vendrán por esos recursos y los mercados negros de los países se nutrirán de los mismos. En compensación, existirán bandas criminales mucho más ricas y poderosas y países vecinos con capacidad nuclear. El tiempo que pueda tomar un proceso de estos se estima en cinco años a partir de la firma de un acuerdo con las FARC. Cinco años de mutación, lucha entre las bandas o cooperación, fortalecimiento de las rutas internacionales y de los nexos con el terrorismo global.

Conclusiones: seguridad y política exterior colombiana

Colombia se enfrenta actualmente a un proceso de internacionalización de sus organismos de seguridad y defensa y esto se debe a dos procesos que son simultáneos: el proceso de paz con las FARC y el cambio en el pensamiento estratégico en el sistema internacional. El primero lleva a que las Fuerzas Militares en Colombia deban enfrentarse a una transformación que las proyecta a una explotación de sus capacidades, más como una fuerza *multimisión* que como una contrainsurgente. Al menos así lo dejan ver los documentos del Ejército nacional y las acciones emprendidas por la Fuerza Aérea y la Armada.

Por su parte, el cambio en el pensamiento estratégico en el sistema internacional se ha materializado en el cambio de concepto operacional de la OTAN a partir de 2010 y el cambio en las acciones de países como Rusia y China y su acercamiento hacia la región, basados en una idea de

smartpower (Nye, 1990) cooperando económica y militarmente, y apoyando políticamente a regímenes que les permitan debilitar las posiciones de sus contrarios estratégicos a nivel global desde lo regional. Tales cambios han llevado a las Fuerzas Militares de Colombia a definir sus aliados a nivel global y regional, dando como resultado el acercamiento al bloque occidental liderado por la OTAN y con los países que regionalmente no vean con sospecha los movimientos y alianzas colombianas. Los desafíos de la seguridad y la defensa del país se definen en las relaciones con la región, como fue expuesto, pero lo primero que se debe hacer es ajustar las características de las fuerzas de seguridad en sus roles clásicos, modificados por el conflicto interno.

La implementación del proceso de paz es un problema importante para la consolidación del Estado colombiano pues está ligado directamente a las opciones de reinserción y desmovilización de todos los combatientes involucrados en el conflicto. No es una cuestión solamente de las FARC, porque una mala desmovilización y reintegración fácilmente aumenta la violencia interna debido a la transformación de las facciones que no se entregan en el proceso de negociación. Debe quedar claro que desde el momento en que se firme un acuerdo, la violencia subsecuente no está vinculada a una ideología y el proceso de sustitución de poder del Estado, sino a una lucha por poder económico. En ese sentido, no es correcto hablar en términos concretos de un posconflicto, sino de la transformación y la criminalización de la guerra en Colombia; el escenario de posacuerdo no encajaría en el discurso político de la confrontación en el país, pues no es más que una cuestión de mafias que enfrentan el Estado y la lucha entre ellos.

En concreto, los problemas de seguridad serán la protección de las ciudades y la lucha contra las drogas, con todo lo que esto implica. El aumento de los cultivos ilícitos en Colombia evidencia esta realidad. El problema de la delincuencia que viene de los narcóticos se intensifica si el país ya no se encuentra inmerso en la lucha política por el control del territorio. Además, se presenta la ausencia de grupos organizados que no pueden controlar partes del país como los paramilitares y la guerrilla en la década de los 90, entonces pequeños líderes locales tratan de articular grandes redes de tráfico de drogas con carteles que les permitan permanecer en el negocio a nivel regional y global. Con el tiempo se van a aumentar las redes de la delincuencia en América Latina y ello no ocurrirá

precisamente por las propias FARC, sino que la transformación como consecuencia del éxito o el fracaso del proceso de paz causará nuevos escenarios terroristas de conflicto.

Por otra parte, el terrorismo es una variable contemporánea que muestra el nivel de inseguridad del sistema internacional y que cuestiona las acciones de los Estados, crea incertidumbre en el siglo XXI y requiere de nuevas formas de pensar las amenazas y de enfrentarlas. Tal vez se deba recurrir a conceptos más amplios de la seguridad para entender la transformación efectiva de la manera de enfrentarse a las amenazas, que retan las formas de defensa y seguridad establecidas durante los 50 años de la Guerra Fría. Un nuevo cambio está llegando con nuevos actores, nuevos poderes y nuevas estructuras del sistema internacional. Aparecen nuevas formas de conflicto y, por consiguiente, los Estados redefinen sus amenazas y buscan nuevas alianzas para poder enfrentar las mismas.

En ese proceso se encuentra Colombia actualmente, sus Fuerzas Militares son ahora otro actor esencial en su proceso de internacionalización, no solo por su capacidad militar efectiva (capacidad cinética), sino también a partir de la adaptación de sus capacidades logísticas y militares a roles no cinéticos *multimisionales*⁹, en los cuales el país ya ha empezado a participar (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 2012, p. 8) y seguirá participando, según lo ha anunciado el presidente Juan Manuel Santos en la Asamblea General de la ONU de 2015. Es decir, las Fuerzas Militares son ahora un actor más preponderante en la implementación de la política exterior colombiana.

9 Es decir, todo lo que se refiere a acción integral, desarrollo social, infraestructura, misiones de paz, salvamento y rescate de desastres naturales.

Referencias

- Aguilera, G. (2008). *Las amenazas irregulares en la agenda de seguridad de Centroamérica. Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Banco de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado desde <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/constitucion-politica-de-colombia-1991/titulo-7-capitulo-7>.
- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global*. Barcelona: Paidós.
- Cámara De Representantes. (2015). *Constitución Política de Colombia de 1886*. Recuperado desde ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/cp/constitucion_politica_1986.html.
- Cancelado, H. (2006). Las redes de poder en el sistema internacional. Análisis desde el caso colombiano. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 1 (2) 9-27.
- Ciro, A. y Correa, M. (2014). Transformación del Ejército colombiano, construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdova*, 12 (13), 19-88.
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (2012). *Manual de Acción Integral FFMM 3-104*. Recuperado desde <http://cgfm.mil.co/documents/10197/306351/Manual+de+acci%C3%B3n+integral+2012.pdf/ad169fc7-1034-4a46-95e7-253edb013521>.
- Comando General de la Milicia Bolivariana. (2015). *La milicia*. Recuperado desde <http://www.milicia.mil.ve/milicia/index.php/la-milicia/quienes-somos>.
- Correo del Orinoco. (2015). *Venezuela activa zonas operativas de defensa integral marítimas e insulares*. Recuperado desde <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/venezuela-activa-zonas-operativas-defensa-integral-maritimas-e-insulares/>.
- El Tiempo. (2011). *Carlos Charry era el dueño de las rutas del narcotráfico en Tijuana*. Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10906742>.

- Emmerich, G. (2005). *La carrera armamentista en Sudamérica*. Flacso. Recuperado desde <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=21752>.
- Infobae. (2015). *Los nexos entre Irán, Hezbollah y los carteles de la droga en México*. Recuperado desde <http://www.infobae.com/2015/04/01/1719080-los-nexos-iran-hezbollah-y-los-carteles-la-droga-mexico>.
- Infodefensa. (2015). *Colombia se une a la operación multinacional Atalanta-2015*. Recuperado desde <http://www.infodefensa.com/latam/2015/03/10/noticia-armada-comlombiana-operacion-multinacional-atalanta2015.html>.
- Laborie Iglesias, M. (2010). *Resultados de la cumbre de Lisboa*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa. Recuperado desde http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA15-2010CumbresLisboa.pdf.
- Martín Martín, J. J. (2010). *La OTAN ante la cumbre de Lisboa, el nuevo concepto estratégico*. Madrid: Dirección General, Política de Defensa. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/JPoliticos/OTANLisboa_2010.pdf.
- McDermott, J. (2014). *The FARC and the drug trade: Siamese twins? InSight Crime*. Recuperado desde <http://www.insightcrime.org/investigations/farc-and-drug-trade-siamese-twins>.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones, lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.
- Nieto, R. (2015). Ofensiva de las FARC. *El Colombiano*. Recuperado desde <http://www.elcolombiano.com/ofensiva-de-las-farc-MY2133824>.
- North Atlantic Treaty Organization, NATO. (2010). *NATO 2020: assured security; dynamic engagement*. Recuperado desde http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm#adv.
- North Atlantic Treaty Organization, NATO. (2014). *NATO and Colombia discuss future of cooperation*. Recuperado desde http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_108117.htm.
- Nye, J. (1990). Soft Power. *Foreign Policy* (80), 153-171. Recuperado desde <http://faculty.maxwell.syr.edu/rdenever/PPA-730-27/Nye%201990.pdf>.

- Orti, J. (2005). *El terrorismo y los medios: debate ético entre libertad informativa y propaganda terrorista*. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa Nacional.
- Piris, A. (2008). Apuntes sobre la guerra asimétrica. *Anuario Centro de Educación e Investigación para la Paz*, Ceipaz (1).
- Rimpac. (2014). *RIMPAC is the world's largest international maritime exercise*. Recuperado desde <http://www.cpf.navy.mil/rimpac/2014/>.
- Sánchez, C. (2012). Colombia's Air Force Joins Red Flag 2012. *Revista Diálogo*. Recuperado desde http://dialogo-americas.com/en_GB/articles/rmisa/features/regional_news/2012/07/27/feature-ex-3348.
- Stone, H. (2011). The comeback of Suriname's "Narco-President". *InSight Crime*. Recuperado desde <http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-comeback-of-surinames-narco-president>.
- Torrijos, V. (2009). *Asuntos estratégicos, seguridad y defensa*. Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales Universidad del Rosario.
- Treviño, J. M. (2010). *El futuro de la OTAN después de la cumbre de Lisboa de 2010*. Madrid: Real Instituto Elcano. Recuperado desde <http://biblioteca.ribei.org/1918/1/ARI-164-2010.pdf>.
- UNODC. (2006). *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*. Bogotá: UNODC. Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/Colombia_Dec06_es.pdf.
- Webinfomil. (2013). *Fuerza Aérea colombiana demostrará sus habilidades tácticas en los ejercicios maple flag*. Recuperado desde <http://www.webinfomil.com/2013/05/fuerza-aerea-colombiana-demostrara-sus.html>.
- W Radio. (2004). *Combates en Casanare: 10 soldados y 21 paramilitares muertos*. Recuperado desde <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/combates-en-casanare-10-soldados-y-21-paramilitares-muertos/20040223/nota/4153.aspx>.



3. Retos económicos internacionales del posconflicto

Política exterior económica en un escenario de posacuerdo: necesidades de transformación productiva y de mayor equidad social en Colombia

Germán Prieto¹ y Camilo Defelipe²

Partiendo de panoramas generales sobre diversos aspectos socioeconómicos de la actualidad colombiana, el presente artículo ofrece un conjunto de reflexiones sobre las necesidades de implementar políticas que fomenten la transformación productiva de la economía nacional y procuren una mayor equidad social a través del acceso a recursos y a oportunidades de desarrollo económico para las personas. Sin entrar en el análisis de las causas económicas del conflicto armado colombiano, se reflexiona sobre los bajos ingresos, la falta de oportunidades y la inequidad y desigualdad en la distribución de la riqueza como factores que alimentan el conflicto social y político. Por otra parte, si bien es importante vislumbrar opciones de apoyo internacional para financiar los procesos de reinserción de los excombatientes guerrilleros a la vida social y productiva, el texto se centra en analizar los aspectos claves referidos a la

1 Profesor asociado del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana en Bogotá. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Manchester y Magíster en Economía Política Internacional de la Universidad de Warwick.

2 Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana en Bogotá. Politólogo de la Universidad Javeriana, Magíster en Comercio Internacional de la Universidad de Barcelona y Magíster en Política Internacional Contemporánea de la Universidad de Jilin (China).

transformación productiva y a la equidad social que pueden facilitar la reconciliación nacional a través de políticas económicas, enfatizando las condiciones de relacionamiento con el exterior que pueden apoyar estas reformas.

El artículo comienza con un análisis de la crisis del agro en Colombia, seguido de un diagnóstico sobre el auge de la minería y su dimensión ilegal como parte del sustento del conflicto. Un tercer segmento se enfoca en el proceso de reprimarización de la economía colombiana y sus efectos sobre el desarrollo económico. La cuarta parte observa la articulación de la política comercial colombiana y de la política exterior económica en general con los procesos abordados previamente. La quinta parte reflexiona sobre la relación que todo esto guarda con la inequidad y la desigualdad social que imperan en el país. La conclusión ofrece un conjunto de recomendaciones de política exterior económica para apoyar las reformas que se vislumbran como necesarias ante un escenario de posacuerdo con la guerrilla de las FARC y, posiblemente, con la del ELN.

La crisis del agro en Colombia

El crecimiento económico colombiano y la distribución nacional de los beneficios obtenidos en el mercado dependen esencialmente de los precios de la demanda de *commodities* en los mercados internacionales. Esto significa que la economía colombiana, al estar concentrada en la explotación y exportación de productos primarios, es sensible a los cambios de la economía política global, y es vulnerable por cuanto no ha desarrollado de manera efectiva una política de diversificación productiva que pueda compensar las fluctuaciones de los precios internacionales y, con ello, la disminución de la transferencia de las ganancias hacia el desarrollo social.

La crisis del campo en Colombia proviene del inicio del proceso histórico de conformación del Estado colombiano. El desempeño económico del país se ha dado sobre una estructura agraria, minera y productiva excluyente, es decir, una donde el poder sobre el mercado está concentrado en pocas manos. Esto suele derivar en malas prácticas institucionales (planeación, ausencia institucional del Estado, liderazgo, trabas administrativas, corrupción, etcétera), y en una distribución histórica desigual de la tierra y de la riqueza que hacen que no se transfieran de manera

equitativa los beneficios derivados de participar en una economía libre de mercado global y, por el contrario, se perpetúen las estructuras y los defectos institucionales que determinan dicha inserción.

Tomando a Garay, la desigualdad y los problemas de desarrollo económico en Colombia “no han sido impulsados por fenómenos relacionados con el mercado, *sino por la falta de este*” [cursivas añadidas] (Garay, 2011, p. 69). Dentro de este problema “la actividad agrícola general (y la de los pequeños productores en particular) se caracteriza por funcionar en un ámbito donde el comportamiento de los mercados de crédito, seguros, tecnología, información, trabajo y otros está muy lejos del funcionamiento de los mercados perfectos” (Lizarralde, 2013, p. 19). Este fenómeno se da en medio de la “paradoja de la abundancia” (Rettberg, 2015), en la cual hay muchos recursos pero poca construcción de sociedad. En suma, tanto las coyunturas exitosas como de crisis del modelo económico colombiano descansan en las asimetrías de las condiciones de mercado del agro y de la precariedad de las condiciones sociales resultantes.

La concentración de la tierra ha sido uno de los problemas de más difícil solución en la historia del país. En la actualidad, en Colombia solo se utilizan adecuadamente cuatro de diez millones de hectáreas con vocación agrícola plena, lo cual corresponde al 3,6 % de la superficie nacional; mientras tanto, solo diez millones de hectáreas, de cuarenta y dos con vocación de uso pleno e intensivamente ganadero, se utilizan correctamente, en detrimento de las áreas agrícolas y forestales (Rubio, 2004). Esta concentración de la propiedad y el modelo económico colombiano basado en el control y la explotación de las tierras provee determinantes importantes del conflicto en el país (Gómez, 2011; Machado, 2009).

El sector agropecuario sigue caracterizado por un alto número de pequeñas unidades de producción con poca área frente a una cantidad reducida de grandes unidades con mucha área. Según cifras del PNUD de 2011 citadas por Gómez (2011), el 52 % de la tierra en el país está en manos del 1,15 % del total de la población. El mismo informe confirma la tendencia a la acumulación de tierras y la expropiación por parte de actores armados con la exclusión social que esto genera, dando como resultado un coeficiente de Gini de 0,85, uno de los más altos del hemisferio. El problema de la desigualdad tiene además relación con la subutilización del suelo cultivable en Colombia, muy inferior a su potencial total: de 21,5 millones de hectáreas solo se cultiva el 22,7 % (Gómez, 2011, p.67).

Según datos del Comité Ejecutivo de la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro), a 2013, el sector agropecuario representó tan solo el 6,2 % del producto interno bruto nacional. Esto es parte de una tendencia a la baja de aproximadamente 1 punto porcentual del PIB desde el año 2000 y, según la misma fuente, obedece a un desarrollo más acelerado del sector industrial, cuya contribución al PIB de todas formas también disminuyó entre 2000 y 2014. En 2013 el crecimiento del producto agropecuario superó al del conjunto de la economía (5,2 %) debido al elevado crecimiento de la producción de café (22,3 % entre 2012 y 2013) motivada por una perspectiva al alza del precio externo del café que no ocurrió (Fernández, 2014).

La contribución del sector al empleo también experimentó un descenso, pasando del 26 % en 1990 al 17,5 % en 2013 (OCDE, 2015). Según Fernández (2015), esta menor participación del campo se refleja en menores tasas de empleo. Usando estadísticas del DANE, Fernández ilustra que de 2001 a enero de 2015, el crecimiento promedio anual del número de personas ocupadas en el campo fue de solo 0,3 % contra 2,2 % en el nivel nacional, la tasa de ocupación rural (es decir, la participación del empleo rural dentro de la población económicamente activa del campo) decreció a razón de 0,3 % promedio anual. En el mismo periodo, el número de personas ocupadas en actividades agropecuarias, de silvicultura, de caza y de pesca creció a razón de 0,1 %, en tanto que el número de ocupados en el sector rural en general (incluyendo a los que se dedican a actividades no agropecuarias) creció a razón de 0,3 % promedio anual (Fernández, 2015). Es decir, las actividades como el comercio, el transporte y otras dieron cuenta de un mayor dinamismo que la actividad agropecuaria propiamente dicha.

En cuanto a la productividad, según Fernández (2015), desde el punto de vista meramente productivo, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 planteó solo dos metas para el sector agropecuario: i) elevar la producción física sectorial de 30.588.362 toneladas al comienzo del gobierno de Santos, a 36.283.568 toneladas al finalizar el año 2014; y ii) pasar la superficie plantada en bosques comerciales de 364.080 hectáreas a 596.330 hectáreas. El cumplimiento de las metas es muy inferior (de 24.774.038 toneladas en 2010 a 26.022.160 toneladas en 2012), y considerando el área cosechada en esos dos años, se tiene que el rendimiento promedio pasó de 6,34 toneladas por hectárea en 2010 a 6,32

toneladas por hectárea en 2012. Esta baja productividad está asociada al atraso tecnológico del campo, donde de acuerdo al Censo Nacional Agropecuario de 2014, 83 % de los productores declaró no contar con maquinaria y un porcentaje igual dijo no disponer de infraestructura agropecuaria para actividades básicas como, por ejemplo, el riego tecnificado, el cual se emplea solo en el 4 % de las tierras en comparación de países como México que lo hacen en el 40 % de sus suelos (*Diario la Economía*, 2015). De manera similar, de acuerdo con resultado del Censo Nacional Agropecuario de 2014, la solicitud de créditos es baja y la gran mayoría de los productores no recibe ningún tipo de ayuda técnica (*El Tiempo*, 2015). Colombia además en comparación con otros países tiene uno de los porcentajes más bajos de vías pavimentadas y el costo de transporte por tonelada de alimento es uno de los más altos del mundo suelos (*Diario la Economía*, 2015).

Respecto a la pobreza y la desigualdad, según el Censo Nacional Agropecuario de 2014, el índice de pobreza multidimensional en el campo fue del 44,7 %, el doble del registro total nacional, que para 2014 estaba en 21,9 %, y casi tres veces el urbano, que se ubicaba en 15,4 %. El 20 % de la población entre los 5 y 16 años no asistía a ninguna institución educativa, 72,6 % de los jóvenes entre 17 y 24 años no tenía acceso a la educación y el 11,5 % de la población campesina mayor de 15 años no sabe leer ni escribir (*Semana*, 2015).

El origen de la desigualdad del acceso a la tierra se remonta al periodo colonial. El proceso de apropiación de la tierra productiva en Colombia históricamente ha sido violento y concertado por élites terratenientes influyentes dentro del Estado, lo cual ha creado economías de enclave desarticuladas de una visión de país y de un proyecto económico nacional donde los campesinos y pequeños propietarios, en ausencia del Estado, han sido expropiados y obligados a trabajar en condiciones de explotación. La tenencia concentrada de la tierra y el modelo productivo resultante han estado esencialmente inalterados desde el mismo proceso de formación del Estado colombiano. Según Gómez (2011, p. 66), los intentos de reforma agraria de los últimos 40 años no han logrado una transformación significativa de la estructura de la propiedad en Colombia. Este fracaso, según Gómez, se ha debido a la superficialidad de las reformas (por ejemplo la Ley 1 de 1968), lo inadecuado del modelo de crédito y subsidios para la compra de tierras (Ley 160 1994) y, en general, a que

la tenencia de la tierra por parte de grandes propietarios es inherente al ejercicio y la proyección del poder (Gómez, pp. 65-66).

A partir de 1980 la economía del narcotráfico-latifundio y la paramilitarización de esta estructura económica dieron lugar a mayores expropiaciones de pequeños cultivadores, y la respuesta del Estado con la Ley 35 de 1982 agravó el problema de la tenencia y explotación, al recuperar y devolver tierras por medio de créditos a intereses muy altos (Gómez, 2011, pp. 65-66). A esto se le suma que la política de apertura económica de César Gaviria, a comienzos de los 90, descuidó la producción agroindustrial eliminando los subsidios al campo y favoreciendo la importación de alimentos como medida de control de la especulación de precios. (Gómez, 2011, pp. 68-69).

En el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Plan de Desarrollo Alternativo (PLANTE) buscó estimular el retorno a los cultivos lícitos por medio de un incentivo económico, pero debido a lo dispendioso de los trámites y a la competencia de los incentivos económicos de los narcotraficantes para continuar con los cultivos ilícitos, el plan de restitución no dio resultado (Gómez, 2011, p. 69). La Ley 160 de 1994, si bien se diseñó para lograr el acceso a la tierra de pequeños productores y mejorar sus condiciones de vida, no planteó un tipo de desarrollo rural de empoderamiento empresarial del campesino ni una garantía real de los derechos de propiedad de la tierra (Gómez, 2011, p. 69).

A partir de 1994 se promulgaron normas sobre el tema de las tierras y el conflicto armado. Entre estas, la Ley 177 de 1994 aprobó el Protocolo II de Ginebra de 1977 prohibiendo el desplazamiento forzado; el Decreto 2217 de 1996 estableció un programa de adquisición de tierras para poblaciones campesinas desplazadas por la violencia; el Decreto 2569 de 2000 definió un programa de estabilización socioeconómica por medio del acceso a la tierra con fines productivos; el Decreto 2007 de 2001 concretó medidas de protección a la propiedad de las personas desplazadas al prohibir las transacciones de tierras en zonas de guerra; y el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 (Ley 812 de 2003) estableció la “tenencia provisional” de tierras adquiridas o expropiadas hasta por cinco años y con formas de acceso alternativas bajo diferentes modalidades de arrendamiento. La legislación colombiana reconoce los problemas del agro. Sin embargo, según Gómez, a pesar de que es probable que el país tenga la

legislación más avanzada del mundo en materia de desplazamiento interno, todas estas normas tienen un bajo nivel de ejecución (Gómez, 2011, p. 70).

Según Pérez (2014), en el mandato de Álvaro Uribe, los intentos de reducir la inseguridad en el campo y la incautación de tierras agravaron el problema del agro especialmente en zonas de mayor actividad ilegal. En efecto, en el marco de la Política de Seguridad Democrática de 2002, la Ley de extinción de dominio buscaba incautar bienes y predios rurales de actores armados. Sin embargo, pese a la efectividad de la ley medida por el número de incautaciones entre 2002 y 2006 y la evidencia de reducción de actividad criminal, el efecto de la política fue negativo y en su lugar generó una distorsión de mercado, pues hubo una reducción considerable de los ingresos en el campo (vía salario y trabajo por cuenta propia) (Pérez, p. 264). De la mano con estas medidas securitizadoras, programas como el Estatuto de Desarrollo Rural y Agro Ingreso Seguro (Ley 1133 de 2007), han favorecido principalmente a los grandes proyectos agroindustriales, ignorando el origen ilegal de los predios que serán destinados a la explotación. Las políticas de la tierra en Colombia entonces no se han diseñado como un tipo de reforma agraria que redistribuya la tierra al pequeño productor y a la población desplazada, ni han incorporado programas de desarrollo agroindustrial para el pequeño productor (Gómez, 2011, p. 72).

Teniendo en cuenta la situación descrita, se hacen evidentes los grandes retos de la implementación y el sostenimiento del acuerdo agrario de La Habana de 2013. En este se estableció la creación de un mecanismo de redistribución de alrededor de 4 millones de hectáreas, cuyo insumo sería un banco de tierras provenientes de la extinción de dominio, baldíos recuperados, predios resultantes de procesos de sustracción de reservas forestales y tierras inexplotadas, adquiridas o expropiadas por razones de interés social o donadas (*El Tiempo*, 2015). El reto más importante de esta política y que se estableció en el acuerdo agrario de La Habana es censar y posteriormente ordenar la situación legal de las tierras, considerando que la mayoría de estas se encuentran ocupadas y utilizadas de manera informal y que dicho censo no se hace desde 1970 (*El Tiempo*, 2015; *El Tiempo*, 2014; Misión para la Transformación del Campo Colombiano, 2015). Respecto al desarrollo agrario, Fedesarrollo propone articular el ordenamiento territorial anterior con una estrategia

productiva orientada a las oportunidades de un mercado de seguridad alimentaria nacional y externa (*Semana*, 2013). Para esto, se debe invertir primero en la formación de capital humano empezando por los pequeños productores y la agricultura familiar antes que en otorgar subsidios directos a la producción (*Semana*, 2013; Unimedios, 2015b).

Minería, conflictos territoriales y ambientales

En la última década, la inserción internacional de la economía colombiana ha dependido de la explotación y exportación de los recursos de hidrocarburos y mineros. Según los informes de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, cerca del 80 % de la actividad inversionista se da en el sector minero y petrolero (Garay, 2011, p. 75). La minería ha tenido un papel creciente en la última década, pero inferior a su potencial. Según Fedesarrollo (2008), comparado con países como Chile, Perú y Canadá, hasta 2003 la minería en Colombia era una actividad “residual”, situándose en el 2,3 % del PIB y el 21,3 % del total de las exportaciones, pero aún muy lejos de Perú y Chile (p. 5). El PIB del sector pasó de \$5,1 billones en 2000 a \$10,6 en 2013 (a precios constantes de 2005), lo que representó un aumento de más del doble, y desde 2003 ha pesado alrededor del 2,3 % del PIB total. Para 2014, la cifra fue de 7,32 % (DANE, 2015).

Al igual que los productos agrícolas, la prosperidad y crisis del sector de la economía minera y de hidrocarburos resultan en buena medida del comportamiento del mercado internacional. A pesar del crecimiento del sector minero en Colombia, con excepción de las esmeraldas, el país aún no es un gran productor minero sino un tomador de precio, pues el tamaño de la actividad no le permite incidir en la cotización mundial (Fedesarrollo, 2014).

El modelo minero y de hidrocarburos es de por sí altamente vulnerable en la medida que depende de los altibajos del mercado internacional, y al mismo tiempo hace vulnerable la economía al meterla en un círculo vicioso o de “maldición de los *commodities*”, donde el mismo mercado se encarga de generar desincentivos para evolucionar hacia actividades industriales. La así llamada “enfermedad holandesa” es una falla de mercado donde la abundancia y alta demanda internacional de recursos de hidrocarburos y mineros desincentiva actividades intensivas en mano de obra, capital y tecnología, pues la apreciación de la moneda nacional

resultante de la exportación de hidrocarburos hace menos atractiva la opción de invertir en actividades económicas que demandan mayores costos (Bresser Pereira, 2008). Como se verá más adelante, este fenómeno es un problema estructural que unido a deficiencias en infraestructura, investigación y desarrollo y a la falta de una tributación extensiva pero equilibrada y congruente con las necesidades de desarrollo, provoca reprimarización o desindustrialización (Bresser Pereira, 2008, p. 52).

En el plano social, en ausencia de una política estatal tendiente a neutralizar la enfermedad holandesa, la economía minera opera como una rueda suelta del sistema económico colombiano que se ha valido de procesos históricos de expropiación y ampliación violenta de la frontera colonial. Ha sido bajo el modelo de exploración y extracción para atender la demanda mundial, impulsado directamente por el Estado o bien por actores privados patrocinados por el mismo Estado, que ha (re)definido la geografía política y social del país. Las así llamadas “economías de enclave” se han establecido a partir de la ampliación de la frontera colonizadora de la región. De acuerdo con Duarte (2012), Gómez (2011) y Bohórquez (2012), Puerta y Dover (2008), la lógica de la legislación minera ha sido expandir el territorio nacional efectivo incorporando territorios indígenas, considerándolos tierras baldías y otorgándolos a proyectos mineros de grandes empresas.

El auge de la minería ilegal es parte de los problemas sociales que incentivan las vías delictivas en el país. Si bien la minería en pequeña escala, tradicional y de hecho, ha sido una forma ancestral de subsistencia en muchas regiones colombianas, el dinamismo del sector, producto de la alta demanda internacional, ha vuelto esta economía atractiva para grupos al margen de la ley que, aprovechando la “falta de una estrategia minera estatal definida, con enormes vacíos institucionales y legales, han cooptado esta actividad como medio de lucro y lavado de activos” (Fedesarrollo, 2014; Montero, 2012). En esta “ausencia de Estado” e institucionalidad débil, según Collier y Hoffer (2002) citados por Fedesarrollo (2014, p. 19), “las rentas abundantes generadas en el sector llegan a tener un gran poder corruptor de las instituciones dentro del mismo contexto de debilidad político-institucional”.

La minería ilegal se define, según el Glosario Técnico Minero adoptado por el Decreto Presidencial 2191 de 2003, como aquella desarrollada sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional y, por lo tanto, sin título

minero. Es la minería adelantada de manera artesanal e informal, al margen de la ley. También incluye minería amparada por un título minero, pero donde la extracción, o parte de ella, se realiza por fuera del área otorgada en la licencia. De acuerdo con el Censo Minero Departamental Colombiano de 2010-2011, la minería ilegal en el país es del orden del 63 % del total de unidades de producción minera (UPM), es decir que 9.041 UPM no cuentan con título minero del total de 14.357 UPM censadas (Fedesarrollo, 2014, p. 40). Este censo arroja que la minería ilegal se manifiesta principalmente en las UPM más pequeñas, toda vez que 8.735 de las 9.041 UPM sin título minero tienen menos de 21 empleados (Fedesarrollo, 2014, p. 40). El mayor número de UPM sin título minero se encuentra en 10 departamentos: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cauca, Córdoba, Chocó, La Guajira, Magdalena, Risaralda y Valle del Cauca. En estos departamentos por lo menos el 80 % de las UPM censadas no cuentan con título minero, mientras que en Caquetá y Cesar esta proporción corresponde solamente al 5,5 % y 10,4 %, respectivamente (Fedesarrollo, 2014, p. 40).

Dentro de esta definición, la tipificación de lo legal no excluye el hecho de que un grupo al margen de la ley pueda operar amparado por un título legal o, bien, por medio de la extorsión a los mineros legales encargados de la explotación. Por otro lado, la minería de subsistencia o artesanal que es “desarrollada por personas naturales que dedican su fuerza de trabajo a la extracción de algún mineral mediante métodos rudimentarios y que en asocio con algún familiar o con otras personas generan ingresos de subsistencia” (Fedesarrollo, 2014, p. 39), también permite que los grupos armados operen al amparo de esta modalidad, coaccionando a las personas que dependen de esa actividad informal o directamente pero de forma invisible.

En todos los casos, para el Estado es muy difícil ejercer un control, dada su misma ausencia en las regiones mineras y por lo difuso de las fronteras de lo legal. Incluso los esfuerzos por formalizar la actividad no han sido efectivos, al punto que a 2013, solo 3,7 % de los procesos de legalización iniciados en 2002 han sido efectivos (Fedesarrollo, 2014, p. 45). Esto se explica por las dificultades intrínsecas a la implementación de estos esfuerzos (lejanía geográfica, falta de capacidad, altos costos, inconsistencias legales etcétera) y a lo “laxo” y sujeto a las reinterpretaciones del Código de Minas, que en última instancia hace que su aplicación sea incoherente con los males sociales que busca solventar (Rubiano, 2012).

La actividad minera en Colombia ha recibido especial importancia desde el gobierno de Álvaro Uribe. La estrategia de internacionalización de la economía consistió esencialmente en atraer inversión extranjera dirigiéndola hacia el sector extractivo por medio de un marco jurídico (Ley 685 de 2001), que daba concesiones a compañías extranjeras en condiciones muy favorables para el interés pecuniario de estas, pero desarticulado del desarrollo e impacto social y medioambiental de las comunidades locales (Duarte, 2012).

El impacto medioambiental ha sido uno de los principales determinantes del conflicto en Colombia. La actividad minera compite por el acceso al agua con las comunidades locales y el uso de químicos contamina el agua disponible para esas poblaciones. Las fuentes de contaminación se han dado principalmente de dos formas: cuando accidental o deliberadamente se liberan residuos de sus operaciones hacia cuencas, ríos, lagunas, napas subterráneas etcétera, es decir, hacia las fuentes de los recursos hídricos; y cuando las compañías mineras transportan los residuos tóxicos. Como resultado de la liberación de restos mineros, así como del transporte de forma inadecuada, muchas comunidades han estado expuestas a metales pesados (Saade, 2013). Entre los diferentes conflictos medioambientales y su impacto en la salud humana por parte de grandes empresas se destaca el de la empresa Carbones de Oriente (Carboriente) en el municipio de Cerrito (Santander), Río Tinto con las comunidades del municipio de Landázuri (Santander), Anglo American Chile en la comunidad de Tabaco (La Guajira), BHP Billiton con la comunidad wayuú (La Guajira), Greystar en los municipios de Vetás y California (Santander) (Saade, 2013, p. 38). Por parte de la minería ilegal, la contaminación del río Timbiquí en el Cauca, uno de los más caudalosos de la región pacífica y una de las zonas más devastadas por la minería ilegal y el narcotráfico, es uno de los más contaminados del mundo debido al derrame de mercurio, lo que afecta seriamente la salud en las poblaciones a lo largo de sus casi dos mil kilómetros (*El Espectador*, 2015). Aun cuando se busca por medio de una ley prohibir el uso del mercurio, las presiones generadas por las condiciones de pobreza e informalidad de la zona hacen imposible la aplicación de la norma (*El Espectador*, 2015).

En el Plan Nacional de Desarrollo del primer mandato de Juan Manuel Santos, la minería se asignó como la “locomotora” principal de

crecimiento económico, encargada de jalonar otros sectores y generar recursos para inversión social, meta que se logró al crecer más que el resto de la economía y triplicar los recursos de regalías, impuestos y contribuciones hasta alcanzar 30 billones de pesos anuales (*Portafolio*, 2015). Según un reporte de Bermúdez (2015), dentro del sector hubo avances macroeconómicos como creación de empleos, fortalecimiento de la gobernanza y la institucionalidad técnica sectorial, y se avanzó en detener concesiones de títulos mineros en áreas de conservación ecológica. Sin embargo, el sistema de regalías que debía ser aplicado a todo el país no se ha logrado concretar, y se retrocedió en la aprobación de un plan minero y de un código que controle el impacto social, contemple a los pequeños mineros y limite el impacto medioambiental de la actividad.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que en medio de la complejidad de la cantidad de factores que intervienen en la dinámica del sector, el Estado y el gobierno de turno se enfrentan a la presión de generar crecimiento económico, recursos para el resto de la economía y empleo con las condiciones del momento, y que no es en sí la minería la que genera conflictos, sino los incentivos que proporciona a grupos armados y a empresas en busca de ganancias efectivas a bajo costo en medio de un vacío institucional y de presencia estatal. En este sentido, incluso en el momento actual de demanda reducida, se debe seguir avanzando en la reglamentación ambiental y social de esta actividad.

Desindustrialización y reprimarización

Desde mediados de la década de los 2000, se ha comenzado a alertar sobre un proceso de desindustrialización tanto de la producción como de la oferta exportadora colombiana, el cual consiste en la pérdida de participación del PIB y del empleo industrial dentro del PIB y el empleo total (Martínez, 2011a, p. 57). De acuerdo a Martínez (2011a), el proceso de desindustrialización de la economía colombiana, iniciado en los años 70, se acentuó particularmente desde la apertura económica que se desarrolló bajo el modelo neoliberal en los años 90. La participación del PIB industrial en el PIB total pasó de un nivel promedio de 23 % entre 1970 y 1980 (Ramírez, 2011, p. 10) a un nivel promedio de 14,2 % entre

1994 y 2000³, y de 13,7 % entre 2000 y 2010⁴. A pesos constantes de 2005, el PIB industrial apenas se ha poco más que duplicado, pasando de cerca de \$20.000 millones de pesos en 1970 a superar someramente los \$50.000 millones en 2008, mientras que el PIB se ha multiplicado por cuatro, pasando de cerca de \$100.000 millones a casi \$400.000 millones. Entre 1970 y 1979 el PIB industrial tuvo un crecimiento promedio mayor (6,58 %) que el PIB total (5,58 %), pero en las dos décadas siguientes tuvo un crecimiento menor, situándose en 2,69 % frente a 3,40 % entre 1980 y 1989, y en -0,12 % frente a 2,89 % entre 1990 y 1999. Entre 2000 y 2009 el PIB industrial creció más que el PIB total (4,46 % frente a 3,97 %) (Martínez, 2011a, p. 110).

Entre 1992 y 2007, el ritmo de crecimiento del número de plantas industriales fue negativo (-0,55 %), con lo que se cerraron más plantas de las que se crearon (Martínez, 2011a, p. 58). En cuanto al empleo industrial, durante el periodo 1996-2010 hubo un crecimiento promedio equivalente a 2,08 %, pasando de 2.052.771 empleos en 1996, a 2.662.618 en 2010. Sin embargo, y pese a que el sector manufacturero mantuvo una participación del 13,5 % en promedio del empleo total en este periodo, descontando la ocupación no agropecuaria⁵, los niveles de participación cayeron de 18,3 % en 1996 a 16,46 % en 2010. Lo mismo ocurrió en las grandes ciudades⁶, donde se puede ver que la participación del sector manufacturero en la ocupación total urbana también decayó, al pasar de 20,37 % en 2001, a 18,13 % en 2010 (Martínez, 2011a, pp. 60-62).

Esto contrasta con el dinamismo del sector minero-energético, que entre 1970 y 2010 presentó un crecimiento promedio de 6,9 %, por encima del 2,6 % de la agricultura, del 3,4 % de la industria y del 4,0 % promedio del PIB (Martínez, 2011a, p.60)⁷. El aumento de la participación del sector minero-energético y agropecuario en el PIB total y en las exportaciones se conoce como un proceso de reprimarización. En Colombia,

3 Cálculos propios con cifras del Banco de la República (2015a).

4 Cálculos propios con cifras del Banco de la República (2015b).

5 Es decir, la participación del empleo industrial sobre el total de empleos excluyendo aquellos del sector agropecuario.

6 Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Manizales, Medellín y Pereira.

7 Ante los altos niveles de crecimiento anual promedio del sector minero-energético de las décadas anteriores (20,2 % entre 1980 y 1989 y 7 % entre 1990 y 1999) el promedio de la década 2000-2009 fue de 3,4 % (inferior al de la industria, sector que venía de tener un crecimiento negativo en la década anterior) (Martínez, 2011a, p.58).

entre 1994 y 2000, la participación del PIB agropecuario en el PIB tuvo un promedio de 14,2 %⁸, el cual se redujo al 7,5 % entre 2000 y 2010⁹. Sin embargo, el sector minero-energético sí aumentó su participación en el PIB total, al pasar de un promedio de 4,3 % entre 1994 y 2000¹⁰, a 6,6 % entre 2000 y 2010¹¹.

Así, podemos afirmar que durante la primera década del presente siglo la reprimarización no acompañó al proceso de desindustrialización en lo que se refiere a la participación de las ramas productivas en el PIB, en tanto la pérdida de participación del sector agropecuario en el PIB fue mucho mayor que la pérdida de participación de la producción industrial. Los sectores primarios (agropecuario y minero-energético) pasaron de un nivel promedio de participación de 18,5 % sobre el PIB total entre 1994 y 2000, a un nivel promedio de 14,1 % entre 2000 y 2010, no muy superior al 13,7 % de la industria, pese al aumento de la participación de la producción minero-energética. Pero en contraste con los periodos anteriores, cuando se presenció una disminución de la diferencia en la participación de los sectores primarios frente a la industria al pasar de una diferencia de 4,3 puntos porcentuales entre 1994 y 2000, a una de 0,4 puntos porcentuales entre 2000 y 2010, entre 2010 y 2014, esta diferencia volvió a aumentar. Pese a que en este último periodo la producción agropecuaria ha continuado reduciendo su participación en el PIB total a un promedio de 6,2 %, el sector minero-energético la ha aumentado a un promedio de 7,4 %, mientras que la industria ha reducido su participación a un promedio de 12 %¹², con lo que la diferencia de participación entre los sectores primarios (13,6 %) y la industria ha aumentado a 1,6 puntos porcentuales.

En síntesis, si bien es clara la desindustrialización que se viene dando desde la década de los 70, no puede hablarse de reprimarización de la estructura productiva colombiana durante la implementación del modelo neoliberal, pues la participación de la producción de los sectores primarios en el PIB total se ha reducido de un promedio de 18,5 % entre 1994 y 2000 a un 13,6 % entre 2010 y 2014, y la diferencia de participación en el PIB total entre estos sectores y el industrial se ha reducido (aunque ha

8 Cálculos propios con cifras del Banco de la República (2015a).

9 Cálculos propios con cifras del Banco de la República (2015b).

10 Cálculos propios con cifras del Banco de la República (2015a).

11 Cálculos propios con cifras del Banco de la República (2015b).

12 Cálculos propios con cifras del Banco de la República (2015b).

vuelto a incrementarse en los últimos años con respecto a los niveles de la década pasada).

Sin embargo, debe reflexionarse sobre la pérdida de participación de la producción agropecuaria frente al aumento de participación del sector minero-energético. Aunque no puede asumirse que necesariamente sea más perjudicial para el desarrollo económico la pérdida de participación del sector agropecuario que del sector minero-energético (si fuese el caso), es posible vislumbrar que en la realidad colombiana la baja en participación de la producción agropecuaria se debe, de una parte, a la pérdida de competitividad de este sector frente a las importaciones de alimentos y de otros productos agropecuarios que se han beneficiado de los acuerdos de libre comercio firmados por Colombia durante la etapa de apertura económica; y de otra, a la tragedia del desplazamiento forzado que ha producido la migración de miles de familias campesinas a las grandes ciudades.

En contraste, el aumento de la participación del sector minero-energético en el PIB total se explica por la producción de mayores volúmenes de petróleo y carbón, que poco empleo genera frente a la pérdida de empleos de los campesinos en el sector agropecuario. De esta forma, si bien no se ha presentado reprimarización, la disminución de la participación del sector agropecuario en el PIB total puede considerarse un deterioro de la estructura productiva colombiana, en tanto el campo ha dejado de ser una fuente de ingresos para un enorme número de familias.

En cambio, el proceso de reprimarización puede observarse más claramente en la composición de la canasta exportadora colombiana. En 2010 el 56 % de las exportaciones colombianas fueron productos minero-energéticos (Martínez, 2011b, p. 90). Entre 2000 y 2010 la participación de las exportaciones de petróleo y derivados aumentó su participación en el total de exportaciones colombianas, pasando de niveles cercanos al 37 % en 2000, a más del 40 % al final del periodo, después de haber bajado a niveles inferiores al 30 % entre 2001 y 2007. Las exportaciones de carbón también aumentaron su participación, pasando de niveles cercanos al 6 % en 2000 a 14 % en 2010. En cambio, el café disminuyó su participación en esta década, pasando de niveles cercanos al 8 % en 2000 al 5 % en 2010 (Martínez, 2011b, p. 116).

De acuerdo a Martínez y Suárez (2011, p. 69), en 2009 el 46 % de la canasta exportadora colombiana estaba compuesta por tres productos

primarios, a saber: aceites de petróleo (24,5 %), carbón y combustibles sólidos del carbón (16 %) y aceites de petróleo para otras preparaciones y de desecho (5,8 %). Usando una metodología que evalúa el nivel de sofisticación de las exportaciones, estos autores concluyeron que la proporción de exportaciones con sofisticación promedio¹³ en Colombia en 2009 estaba en 28,3 %, la cual era muy inferior al promedio de países como México (50,2 %) y Brasil (40,2 %), igual a la de Argentina (28,5 %) y superior a la de Perú (16,4 %) y Chile (6,6 %) (Martínez y Suárez 2011, p. 72).

Utilizando una metodología diferente¹⁴, Martínez y Suárez (2011, p. 82) encontraron que para 2009 los productos primarios alcanzaban el 71 % del total del valor exportado, mientras que las manufacturas basadas en recursos y de baja tecnología pesaban el 20,92 %; las manufacturas de media tecnología participaban con apenas 4,15%, y el restante 1,47 % de las exportaciones correspondía a manufacturas de alta tecnología. Estas cifras eran inferiores a las de países con una mayor participación de productos de mediana tecnología en sus canastas exportadoras, tales como México (58 %), Brasil (16 %) y Argentina (17 %), los cuales también tuvieron un menor peso de los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos (Martínez y Suárez, 2011)¹⁵. Para 2012, el 78 % de las exportaciones correspondió a bienes primarios: petróleo, carbón, ferroníquel, oro no monetario, café, flores y banano (Nova, 2014, p. 375).

Citando a Garay (2013), Nova (2014, p. 377) sostiene que el capital externo ha reforzado la propensión a la reprimarización de la economía a través del proceso actual de titularización de bienes agrícolas y recursos naturales, de la adquisición masiva de tierras y del licenciamiento extensivo del subsuelo para la explotación de recursos naturales no renovables.

13 Estos autores obtuvieron el nivel de sofisticación promedio de las exportaciones empleando los índices PRODY y EXPY (basándose en Hausmann, Hwang y Rodrik, 2007), los cuales sirven para calcular el nivel de ingreso de un país asociado con una canasta exportadora. Si los bienes típicamente exportados por los países ricos tienen más peso en la canasta exportadora de un país, este tiene mayores posibilidades de crecer (Martínez y Suárez, 2011, p. 66).

14 Los autores se basan en Lall (2000), quien propone una clasificación de los productos exportados de acuerdo con su nivel tecnológico en cinco grupos: productos primarios, manufacturas basadas en recursos (agropecuarios, otros), manufacturas de baja tecnología (textiles, vestuario y calzado, otros productos), manufacturas de mediana tecnología (automotrices, de proceso, ingeniería) y manufacturas de alta tecnología (eléctricas y electrónicas, otras) (Martínez y Suárez, 2011, p. 82).

15 No obstante, en ninguno de estos países se encontró un peso representativo de las manufacturas de alta tecnología en el valor de las exportaciones (Martínez y Suárez, 2011, p. 82).

La concentración de la IED (inversión extranjera directa) en la explotación de recursos naturales no renovables, hidrocarburos y minas y canteras durante los últimos 10 años, explica en buena medida que la balanza comercial dé cuenta de una grave reprimarización: exportaciones tradicionales significativas, importaciones de bienes intermedios de capital y balance negativo (Nova, 2014).

En efecto, el sector de petróleo y minería fue el principal destino de la IED entre 1990 y 2010, alcanzando picos de concentración cercanos al 70 % en 1992, al 60 % en 2004 y 2006, y superando nuevamente el 70 % en 2009 (Garavito *et al.*, 2012, p. 26). Entre 2012 y 2014 este sector fue destino de un promedio anual de 48 % del total de IED recibida por Colombia, registrando una disminución al 40 % en 2014 frente a los niveles cercanos al 50 % de los años anteriores.¹⁶ Por su parte, la industria manufacturera ha sido un destino inferior de la IED, alcanzando picos cercanos al 50 % en 1995, y al 30 % en 1998 y en 2006 (Garavito *et al.*, 2012, p. 26), pero cayendo estrepitosamente a un promedio de 16 % entre los años 2012 y 2014¹⁷.

Tenemos entonces que si bien la industria manufacturera mantuvo una importancia similar al sector minero-energético como destino de IED durante la década de 1990, en la década de 2000 este último sector la desplazó significativamente, lo que se encuentra acorde con el proceso de reprimarización de la estructura productiva y exportadora colombiana que se viene dando desde hace varias décadas y que se ha acentuado en la última.

Según Martínez (2011b, p.89), la bonanza minero-energética del país en los últimos diez años se ha debido sobre todo a un alza de los precios internacionales y en menor grado al aumento de la producción local. Para Martínez (2011b), este tipo de bonanzas pueden ser perjudiciales para la economía no solo por la revaluación de la moneda local que

16 Cálculos propios con datos de ProColombia (2015).

17 Ibid. De acuerdo a Garavito *et al.* (2012, pp. 26, 29), el sector de servicios se ubicó como el segundo destino de la IED en Colombia entre 1997 y 2000, alcanzando picos cercanos al 50 %, y disminuyendo luego su participación a niveles que promediaron cerca del 35 % hasta 2010. En los últimos años, este sector sumó un promedio anual de 34 % (ProColombia, 2015), con lo que permanece como el segundo destino de IED por sectores agregados de la economía (ProColombia distingue los siguientes sectores que aquí han sido agregados dentro del sector “servicios”: transportes, almacenamiento y comunicaciones; servicios financieros y empresariales; comercio, restaurantes y hoteles; electricidad, gas y agua; construcción; y servicios comunales. Garavito *et al.* no discriminan sus cifras por sectores).

generan, sino particularmente por la volatilidad macroeconómica implicada en las grandes alteraciones en los flujos de divisas que generan este tipo de exportaciones. Así, en los dos últimos años la economía colombiana ha pasado de tener una moneda revaluada, con las dificultades que esto implica para los exportadores de bienes no tradicionales, a una fuerte devaluación del peso en lo que va de 2015¹⁸, lo que de nuevo encarece los insumos importados por los productores nacionales y eleva sustancialmente los niveles de deuda pública y privada. Esto demuestra que la alta dependencia de las exportaciones de *commodities* tiene graves consecuencias para el crecimiento y desarrollo económico.

De acuerdo a Martínez y Suárez (2011, pp. 82-83), para promover un mayor crecimiento económico sería necesario que Colombia reduzca el peso relativo de las exportaciones de manufacturas basadas en recursos y se logre aumentar la participación de las manufacturas de mediana tecnología en las exportaciones. En su criterio, la concentración del aparato productivo y exportador colombiano en hidrocarburos y minerales, y con bienes industriales en su mayoría de baja y mediana sofisticación, no alcanza los niveles para que las exportaciones sean un motor del crecimiento económico (Martínez y Suárez, 2011, p. 77). Para Ocampo y Martínez (2011, p. 104), el moderado crecimiento de la economía colombiana desde las reformas económicas neoliberales —donde el crecimiento del PIB por trabajador desde los años noventa es apenas del 0,5 % anual, que se compara desfavorablemente con el 2,3 % alcanzado entre 1950 y 1980—, hace que sea poco posible reducir la pobreza y aprovechar la dotación de recursos del país.

La transformación productiva es indispensable dentro del capitalismo, porque con miras a generar crecimiento económico y, por extensión, para traducir dicho crecimiento en bienestar social, las economías deben evolucionar hacia actividades más complejas que incrementen los ingresos y el valor agregado de los productos, para lo cual es crucial el desarrollo industrial manufacturero y tecnológico. Esto requiere de intervenciones directas del Estado para garantizar la efectividad del proceso (Moreno, 2008, p. 130). La lógica de lo anterior es expresada en la tercera ley de Kantor, según la cual:

18 Entre enero y agosto de 2015, el peso colombiano ha perdido cerca de 700 pesos frente al dólar, pasando de una TRM cercana a los \$2.400 a una cercana a los \$3.100, lo que ha significado una devaluación cercana al 30 %.

Cuanto más rápido es el crecimiento del producto manufacturero más rápida es la tasa de transferencia de trabajo de los sectores no manufactureros a la industria, de modo que el crecimiento de la productividad total de la economía está asociado positivamente con el crecimiento del producto y del empleo industrial y correlacionado negativamente con el crecimiento del empleo fuera del sector manufacturero (Moreno, 2008, p. 141).

Se desprende entonces que el fomento industrial tiene un fin social en cuanto genera mayor empleo e ingresos y, por esta vía, aumenta la distribución de la renta en la sociedad. El desarrollo industrial va de la mano y se retroalimenta en forma de círculo virtuoso con la economía exportadora, pues como lo demuestra el caso de Asia oriental, los retornos generados en esta se reinvierten en el progreso tecnológico o de valor agregado manteniendo o incrementando el nivel de ganancias, parte de las cuales en última instancia se distribuyen en la sociedad en forma de bienes públicos que hacen posible el bienestar social y el aumento de la riqueza.

Política comercial y atracción de IED

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se propuso potenciar el liderazgo de Colombia en la región y el mundo, aumentando su presencia en espacios regionales y multilaterales y diversificando sus intereses de política exterior hacia otros territorios como el Asia Pacífico, África, Asia Central, Unión Europea y Latinoamérica y el Caribe (Martínez, 2014, p. 370). En efecto, durante los últimos años se han abierto nuevas embajadas y representaciones diplomáticas especialmente en Asia.

Esta mayor apertura del país se dio en medio de un incremento de demanda internacional, en especial de países emergentes, por *commodities*. Esta situación, favorable para el modelo económico colombiano, dio como resultado un crecimiento económico promedio de 4 % y la mejora de la calidad de vida en Colombia. El país se insertaba en la economía mundial por medio del cumplimiento de las instituciones y de las normas internacionales de la apertura económica (Garay, 2011, p. 67). En consecuencia, los agentes de la economía internacional posicionaron a Colombia como una de las economías con mayores perspectivas de crecimiento, y

en 2010 el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial otorgaron al país la categoría de renta media alta (Núñez, 2010).

El modelo económico colombiano de las dos últimas administraciones (Uribe y Santos) ha privilegiado la firma de acuerdos comerciales y tratados de libre comercio como estrategia de inserción en la economía colombiana. Durante los últimos diez años, el país ha optado por firmar acuerdos comerciales y tratados de libre comercio con economías altamente competitivas. A la fecha, Colombia cuenta con una serie de acuerdos comerciales y tratados de libre comercio con economías desarrolladas como México (1994), Mercosur (2005), Chile (2006), Asociación Europea de Libre Comercio (2011), Canadá (2008), Estados Unidos (2011) y Unión Europea (2012). De igual forma, está negociando tratados con Corea y se está volviendo a evaluar la posibilidad de uno con China. La crítica principal a esta forma de inserción es que el país no está preparado para competir con esas economías.

En cuanto a las exportaciones, de 2010 a 2014, se evidencia un crecimiento sostenido del sector pese a una baja de alrededor de 4.000 millones de dólares (6,8 %) debida a la reducción en ventas de hidrocarburos y productos mineros¹⁹. Dentro de este incremento general, se puede ver cómo de 2010 a 2014 las ventas de productos no tradicionales se situaron en promedio por US\$15 mil millones y la variación entre las dos fechas es de apenas US\$1.500 millones. Por el contrario, el sector tradicional compuesto por café, carbón, petróleo y sus derivados y ferroníquel, aumentó sus ventas en US\$13 mil millones dentro del mismo periodo²⁰. Tomando datos del DANE (2015), Estados Unidos sigue siendo el destino principal de las exportaciones, con ventas en promedio por US\$18.626 millones, muy por encima de Venezuela (US\$1.989 millones), Alemania (US\$495 millones), México (US\$791 millones) y Japón (US\$441 millones)²¹. Sin embargo, para el resto de países, es decir, destinos no tradicionales, el promedio de ventas fue de US\$28.030 millones²². En el caso de China, las ventas a este país fueron de US\$5.755 millones en 2014, para luego experimentar una abrupta caída en el primer trimestre de 2015 a solo US\$338 millones²³, lo cual se explica por la reducción de la demanda de recursos

19 Cálculos propios con cifras del Banco de la República (2015a).

20 Cálculos propios con cifras del Banco de la República (2015b).

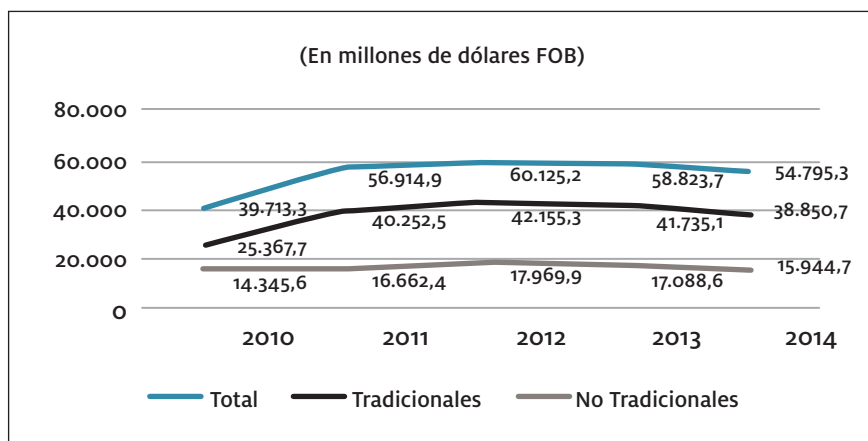
21 Cálculos propios con cifras del DANE (2015a).

22 Cálculos propios con cifras del DANE (2015b).

23 Cálculos propios con cifras del Banco de la República (2015c).

primarios en medio de un enfriamiento gradual de la economía china. Las importaciones desde China fueron de alrededor de US\$10 mil millones en 2014, lo que significa un déficit comercial de US\$5.397 millones²⁴.

Gráfica 1. Exportaciones totales (2010-2014)



Fuente: Banco de la República.

En cuanto a las importaciones, los principales productos según la tipología arancelaria son gasolina, preparados de aceites y pescado, harinas de pescado, ropa, papel periódico y cartones, compuestos hetero-cíclicos, polietilenos, cloruro de vinilo, chapas de hierro o acero, centrales de comunicación automática, vehículos ensamblados y no ensamblados (DANE, 2015). Las compras de estos productos pasaron de US\$40.485 millones en 2010 a US\$64.028 en 2014, lo que significó un aumento de US\$23.543 millones, superior al incremento de US\$15.082 millones del total de las exportaciones en el mismo periodo²⁵.

El compromiso con las reformas económicas y de prácticas de negocios internacionales han atraído capital extranjero. La promoción de la inversión extranjera directa como estrategia para generar crecimiento económico e inserción internacional de la economía empezó a implementarse en el país a inicios de los años noventa y se consolidó en las administraciones de Uribe y Santos. Durante esos periodos la inversión

²⁴ Cálculos propios con cifras del Banco de la República (2015d).

²⁵ Cálculos propios con cifras del DANE (2015b)

se atrajo mediante un respaldo legal altamente favorable a las empresas extranjeras hacia el sector de minas e hidrocarburos. Según datos de ProColombia (2015), en 2014 la inversión extranjera directa en Colombia alcanzó US\$16.054 millones, lo que representó una disminución de 0,9 % (US\$ 146 millones) en comparación con lo registrado en 2013.

A nivel sectorial, los flujos de IED en Colombia estuvieron concentrados en un 60% en los sectores diferentes a petróleo y minería, mientras que estos últimos recibieron el 40% restante de IED en Colombia. Tomando los datos del Banco de la República sobre flujos de inversión extranjera entre en Colombia según actividad económica entre 1994 y 2015, sumando el total de los flujos de inversión hacia sectores diferentes al petróleo y minas, se puede ver que a partir del año 2005 empieza a notarse una tendencia creciente de inversión pasando de 6.976 millones de dólares a una caída fuerte entre 2009 y 2010 para después recuperar dinamismo y ascender a 7.661 millones en 2011, 7.797 en 2013 y 9.653 en 2014²⁶. Los sectores diferentes a petróleo y minas son manufacturas (18,2 %); servicios financieros y empresariales (15,4 %); transportes, almacenamiento y comunicaciones (12 %); comercio, restaurantes y hoteles (5,2 %); electricidad, gas y agua (2,9 %); y otros (6,3 %). El diferencial de 0,9 % en recepción de IED según ProColombia, se debe a la caída de 20,6 % en recepción de minas y petróleos, mientras que los demás sectores mostraron una tasa de crecimiento de 18,8 % (ProColombia, 2015).

Estos mismos sectores no tradicionales son el centro de la estrategia de atracción de inversión extranjera y transformación productiva de ProColombia hacia actividades con potencial competitivo. Sin embargo, a pesar de las cifras y los esfuerzos institucionales sumados, el Informe Nacional de Competitividad 2014-2015 parece validar el hecho de que la inversión no se está canalizando hacia el fomento de la competitividad. Pese a la creación del Sistema Nacional de Competitividad en 2006, Colombia ha diseñado múltiples agendas para promover su competitividad, pero a la fecha no se ha logrado implementar buena parte de estas de manera que se traduzcan en un avance sólido en los indicadores internacionales de referencia en materia de competitividad, como los del Foro Económico Mundial y los del *Institute for Management Development* (Consejo Privado de Competitividad, 2015). El fenómeno, según el

26 Cálculos propios con cifras del Banco de la República (2015) <http://www.banrep.gov.co/inversion-directa>

informe, se debe a que la aplicación de las regulaciones gubernamentales respecto a la competitividad “no se están implementando efectivamente o no están teniendo el impacto esperado” (p. 253) pues, esencialmente a nivel regional y local, no se cuenta con una capacidad institucional definida en términos del capital humano capacitado y la infraestructura administrativa que pueda ejecutar dichas regulaciones de competitividad.

Esto concuerda con un estudio de Ronderos (2010), según el cual, a lo largo de la década de los noventa y hasta 2010, se observa que pese a los crecientes flujos de inversión, las empresas receptoras de inversión no han contribuido de manera relevante a mejorar la competitividad en el país, pues no hay evidencia de transferencia significativa de tecnología, “ni como resultado de nuevos procesos de investigación y desarrollo ni como resultado de *spillovers* tecnológicos”. No es claro, sostiene este estudio, “que las empresas con inversión extranjera directa hayan contribuido a la formación de técnicos y profesionales de manera masiva y menos aún que la presencia de estos capitales haya generado nuevos procesos de competencia conducentes a mayores eficiencias en la economía” (Ronderos, p. 147).

La inversión en Colombia cuenta con la limitante de la falta de formación técnica, lo cual atañe a un problema del mismo sistema educativo, el cual ofrece un número muy limitado de programas de formación técnica, si se compara con los programas de cinco años para carreras formales. A su vez, en estos últimos los programas de ciencias básicas (ingeniería, física, química, matemáticas) son inferiores en números a aquellos programas de ciencias sociales (derecho, economía, administración) (Ronderos, 2010, p. 133). Adicionalmente, Colombia es uno de los países de América Latina con menor presupuesto estatal para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, apenas el 0,5 % de su PIB. El presupuesto asignado a Colciencias pasó de 18.312 millones en 1990 a 140.901 millones en 1996 para bajar hasta 64.312 millones en 2006. Posteriormente subió a 460.000 millones en 2012 y bajó a 337.000 millones en 2015 (Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, 2015); para 2016 se espera una reducción de 20 %, es decir, una asignación por 270.000 millones (Unimedios, 2015b).

Otro problema que dificulta la inserción competitiva de la economía es el “cuello de botella” que genera la falta de infraestructura, la cual, según un estudio de Llewellyng Consulting, en el caso colombiano es una de las más críticas del mundo (Dinero, 2015). Según un reporte de ANIF,

por recomendación del Banco Mundial y el BID, el país debe elevar la inversión en infraestructura a 6 % del PIB, en lugar del 3,2 % promedio que viene implementando en la última década (Clavijo, Vera y Vera, 2013). Según datos del sector, aun al ritmo actual de inversión, Colombia es el segundo país de la región que inyectó mayor capital a la construcción de obras viales, con un total estimado en US\$143.152 millones para la realización de 28 megaobras 4G que impulsa el Gobierno Nacional, pero la cantidad es aún insuficiente para nivelarse con los demás países de la región (*La República*, 2015). Se necesitan, por lo tanto, fuentes adicionales de inversión privada en infraestructura para mantener el funcionamiento regular de la economía y financiar el gasto adicional requerido en infraestructura.

Inequidad y desigualdad social

La inequidad y la desigualdad socioeconómica son perjudiciales para la convivencia social y política. Mientras que la inequidad se refiere a la desigualdad de oportunidades para el desarrollo personal, la desigualdad se refiere a los diferenciales pronunciados en la distribución del ingreso y de la riqueza. Por lo general, la inequidad es consecuencia de la desigualdad, y a partir de allí se crea un círculo vicioso donde la primera alimenta a su vez a la segunda, pero no deben descartarse situaciones en las que el círculo comienza por enormes diferenciales entre las oportunidades con que cuentan las personas para desarrollarse, capacitarse y generar ingreso (inequidad).

Los perjuicios de la inequidad y de la desigualdad son fundamentalmente dos: la distribución desigual de los recursos y la desigualdad en la distribución de la riqueza. Primero, una distribución desigual de los recursos y una diferenciación aguda en la calidad de oportunidades, hacen que una porción de los individuos potencialmente productivos en una sociedad desarrolle su potencial productivo muy por debajo de lo que podría. La falta de oportunidades o la baja calidad de las mismas hace que estos individuos no puedan acceder a una capacitación para el trabajo que les permita generar ingresos dignos y aumentarlos en el tiempo. Desde un punto de vista estrictamente económico, esto constituye una situación de ineficiencia, donde se está subutilizando el recurso humano disponible para aumentar la productividad y el ingreso en una sociedad.

Segundo, la desigualdad en la distribución de la riqueza hace que los grupos de individuos más ricos de una sociedad adquieran la capacidad de capturar las instituciones políticas y desviarlas hacia la satisfacción de sus intereses. Esto no pasa por asumir que la ambición y la codicia son innatas a los seres humanos. Simplemente, basta con que las instituciones políticas requieran de la cooperación del sector privado para desarrollar programas y proyectos de interés general, y al ser pocos y muy poderosos esos requeridos colaboradores, es muy fácil que su colaboración tienda a prestarse en los términos en que más les conviene, aun cuando sea de buena fe y con la intención de ayudar. Con el tiempo, esta colaboración entre el sector público y privado se institucionaliza, y cuando llegue el momento en que sea necesario cambiarla, por motivos de interés público, los sectores privados más poderosos se opondrán al cambio y amenazarán con cesar la cooperación lo que, cuando menos, generará un conflicto. Pero lo que tenderá a ocurrir es que la dependencia que esta cooperación genera por parte del sector público hacia el sector privado hará que no se cambien las condiciones de la cooperación y se dejen de hacer las cosas que se necesitan o que podrían ser más eficientes. En otras palabras, la desigualdad constituye un obstáculo para el cambio político y social, en términos de posibles mejoras de las políticas y de la utilización de los recursos de una sociedad.

Visto lo anterior, el potencial de conflicto social y político que generan la inequidad y desigualdad socioeconómicas salta a la vista. No solo es muy factible llegar al punto en que los niveles de envidia y resentimiento social, complementados con la percepción de injusticia, derivan en la decisión de culpar a los que más tienen de la situación de los que menos tienen; también, y más complejo aun, la ausencia de cambio institucional lleva a que pueda concluirse que la única forma de alcanzar mejores oportunidades y mayores niveles de ingreso sea a través de actividades ilícitas o de acciones violentas. Es aquí ya donde estalla el conflicto. Por estas razones los autores del presente no consideramos necesario discutir si las situaciones previamente descritas fueron o no causas del conflicto armado que se está tratando de terminar con las negociaciones de La Habana. Lo que nos interesa señalar es el potencial de conflicto que generan la inequidad y la desigualdad, y la oportunidad que significa cesar el conflicto armado actual para mermar este potencial por medio de la reducción de la desigualdad y la generación de más y mejores oportunidades

para la población que se encuentra en condiciones socioeconómicas más desfavorables.

Nótese que en los párrafos anteriores no nos hemos referido en ningún momento a la situación de pobreza. Esto se debe, en primer lugar, a que la pobreza es relativa, y si bien hoy existen varias mediciones ampliamente aceptadas para determinarla, es claro que su definición no es la misma que hace un siglo y no hay nada que impida que en un futuro no pueda cambiar. En segundo lugar, no es la pobreza lo que genera el potencial de conflicto intrínseco a la inequidad y a la desigualdad. Es precisamente la diferencia pronunciada de oportunidades y de posesión de riqueza lo que genera conflictos, dado que unos tienen muchas y mejores oportunidades de generación de ingresos que otros, y que unos pueden capturar las instituciones que podrían generar cambios que beneficiaran más a los otros. No es un problema entonces de ricos y pobres, sino de más ricos y menos ricos, donde las diferencias entre los más y los menos son muy pronunciadas.

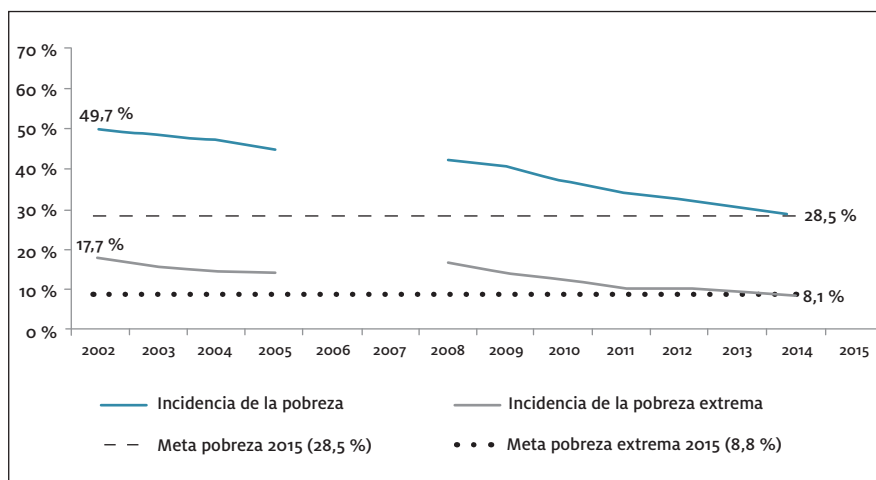
No se trata tampoco de abogar por una sociedad plenamente igualitaria donde todas las personas posean exactamente la misma riqueza, pues aún en ese escenario hipotético, a pesar de iguales oportunidades los logros serán diferentes, y además la fijación de niveles iguales de riqueza desincentivaría la creatividad y la innovación fundamentales para el crecimiento económico y el desarrollo social. Se trata más bien de generar mayor equidad en las oportunidades de las personas, mejor calidad de las mismas para que más individuos desarrollen su potencial productivo, y reducir la desigualdad para que exista menos riesgo de apoderamiento privado de las instituciones políticas, más democracia y, en últimas, más opciones de innovación política y desarrollo socioeconómico. Claro está, y siguiendo la línea argumentativa que hemos venido planteando, la existencia de situaciones de pobreza agudiza la inequidad y la desigualdad, y con ello su potencial de conflicto.

Es necesario entonces revisar los indicadores más relevantes para dimensionar la situación de inequidad y desigualdad que vive actualmente el país. Tanto la pobreza como la pobreza extrema se han reducido en Colombia durante lo que va del presente siglo. De niveles de pobreza cercanos al 50 % en 2002, se ha pasado al 28,5 % en 2014, y de 18 % a 8 % en relación con la pobreza extrema²⁷. Sin embargo, como puede observarse

27 Cálculos del PNUD con cifras del DANE, incluidos en Corredor (2015).

en las gráficas 2 y 3, las brechas son enormes entre el sector urbano y rural, así como entre ciudades capitales. En el sector rural la población en pobreza está casi 17 puntos por encima del promedio del país y algo más de 25 puntos por encima de las 13 principales ciudades.

Gráfica 2. Incidencia de la pobreza y pobreza extrema en Colombia, LP y LI²⁸ (2002-2014)²⁹



Fuente: elaboración PNUD con información DANE (incluida en Corredor, 2015).

Refiriéndose al Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)³⁰, Corredor (2015) muestra que las dimensiones que más explican la pobreza están asociadas a las oportunidades de educación y de empleo, dos de los factores que generan mayor inequidad (tabla 1). El rezago escolar (32 %) y el bajo logro educativo (50,7 %) a nivel de país se explican más por el aporte de los altos niveles en lo rural (40,2 % y 83,6 %, respectivamente) que en lo urbano (29,8 % y 41,8 %, respectivamente)³¹. Igual ocurre con

28 LP es línea de pobreza; LI es línea de indigencia.

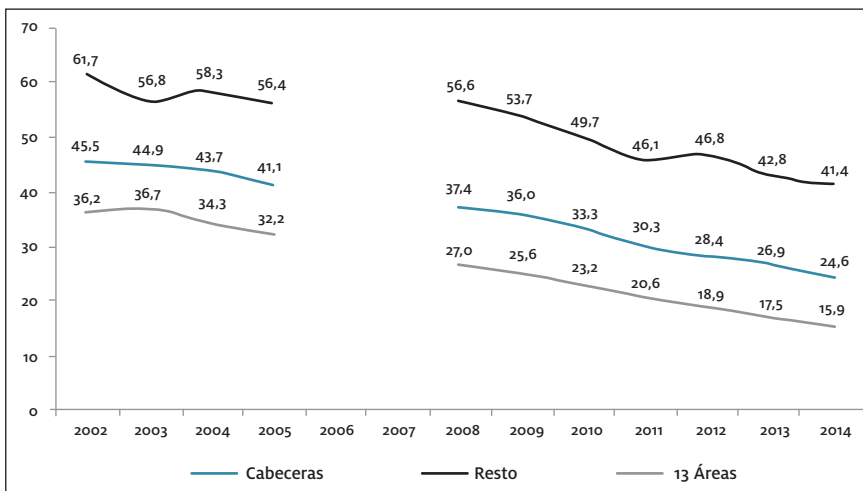
29 La ausencia de datos en los años 2006 y 2007 se debe a que el DANE cambió la metodología de la Encuesta de Hogares y determinó que no era posible articular las cifras con las de la metodología anterior. Para estos años, por ende, no existen cifras.

30 El IPM se adoptó en el país desde 2010, e identifica cinco dimensiones y 15 variables. Las dimensiones son: clima educativo del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, ocupación, salud, servicios públicos y condiciones de la vivienda.

31 Cifras del DANE incluidas en Corredor (2015).

el trabajo informal, pues el 76,8 % de las personas en pobreza por IPM están en la informalidad, manteniéndose la enorme brecha entre lo urbano (72,7 %) y lo rural (92 %) (Corredor, 2015). El mencionado autor observa que en lo rural, la falta de acceso al agua pasa a ser una de las variables más significativas, pues casi el 42 % de la población en pobreza por IPM padece esta situación.

Gráfica 3. Incidencia de la pobreza (LP): cabecera, resto y 13 áreas (2002-2014)³²

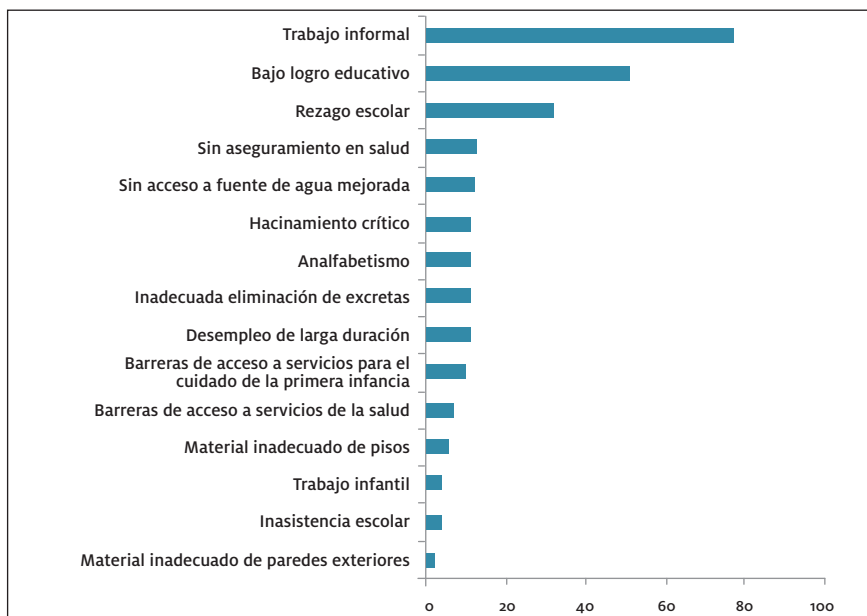


Fuente: elaboración PNUD con información DANE (incluida en Corredor, 2015).

De acuerdo al informe del PNUD (2014) sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2014, 2 de cada 5 colombianos que habita en zona rural es pobre, mientras que 1 de cada 4 que habita en zona urbana lo es. Los departamentos con tasas de pobreza más altas son Chocó, Cauca y Córdoba, por encima del 60 %, mientras que en Bogotá esta tasa es de 11,6 %, y en Santander y Cundinamarca del 20,8 % y 23,3 %, respectivamente. Teniendo en cuenta que el 75,5 % de los municipios colombianos tienen características predominantemente rurales y que en ellos habita el 31,6 % de la población, el PNUD (2014, p. 12) llama la atención sobre la importancia del desarrollo agrario en un escenario de posacuerdo. Adicionalmente (PNUD, 2014, p. 13), el informe resalta que los territorios con más altas tasas de pobreza son mayoritariamente poblados por minorías indígenas y afrodescendientes.

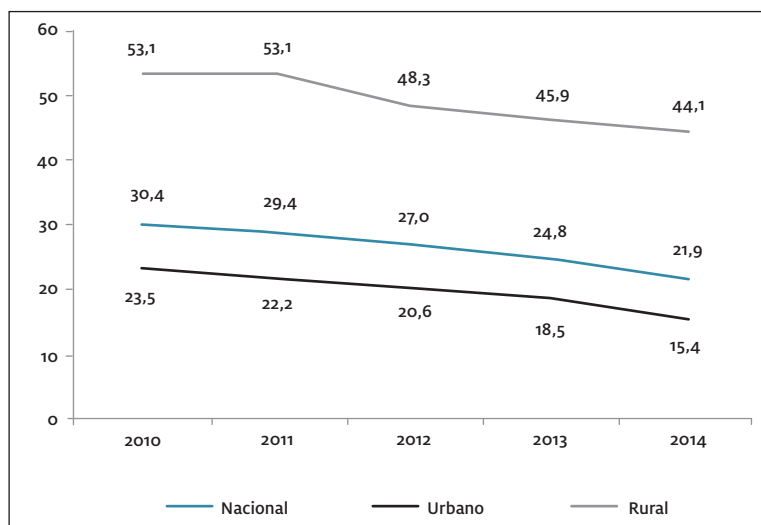
32 Ibid.

Gráfica 4. Porcentaje de personas pobres por IPM según dimensiones (2014)



Fuente: elaboración PNUD con información DANE (incluida en Corredor, 2015).

Gráfica 5. Porcentaje de personas pobres por IPM según área (2013-2014)



Fuente: elaboración PNUD con información DANE (incluida en Corredor, 2015).

Tabla 1. IPM: Dimensiones, carencias, dominios (2013)

	Nacional	Cabecera	Resto
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	9,7	10	8,8
Analfabetismo	11,7	8	25
Bajo logro educativo	51,6	42,8	83,4
Barreras de acceso a servicios de salud	7,2	6,8	8,5
Desempleo de larga duración	9,7	10,1	8,3
Hacinamiento crítico	12,4	12,5	11,9
Inadecuada eliminación de excretas	11,8	7,6	26,8
Inasistencia escolar	3,8	2,8	7,3
Material inadecuado de paredes exteriores	2,1	2,1	2,2
Material inadecuado de pisos	5,8	2,3	18,4
Rezago escolar	31,7	29,5	39,8
Sin acceso a fuente de agua mejorada	11,2	3,2	40,2
Sin aseguramiento en salud	17,1	17,8	14,5
Trabajo infantil	3,6	2,7	6,7
Trabajo informal	78,1	74,2	92,2

Fuente: DANE. Pobreza Monetaria y Multidimensional 2013 (incluido en Corredor, 2015).

Por otra parte, pese a la reducción de la pobreza en la última década, la desigualdad en Colombia se ha reducido poco, pasando de un índice de Gini³³ de 0,572 en 2002 a 0,539 en 2013 (DNP, 2014, p. 22). En 2014, el índice de Gini fue de 0,538, valor que se ha mantenido casi igual los últimos tres años. Entre los hogares, de acuerdo a su nivel de ingreso, el quintil más pobre participa solo con el 4,7 % del ingreso del país, mientras que el quintil más rico lo hace con el 50,1 %. La concentración del ingreso es mayor en el sector urbano (Gini de 0,514) que en el rural (0,463).³⁴ En Colombia son muy pocas las ciudades que crecen y son polos de desarrollo, y la mayor parte de los municipios (cerca del 90 %) se ubican en las categorías 5 y 6³⁵ (Corredor, 2015).

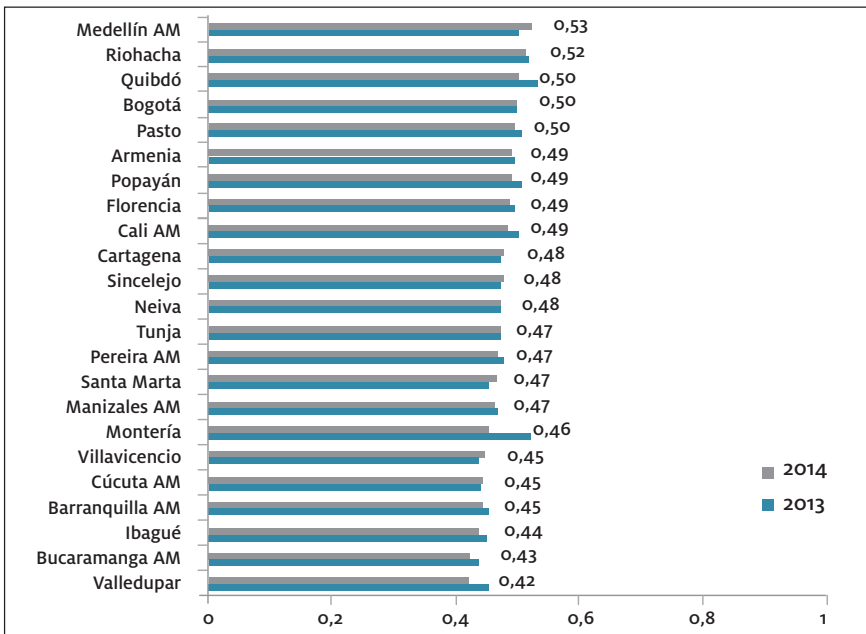
33 El coeficiente de Gini mide el grado de desigualdad de ingresos. Si se acerca a 1 hay más desigualdad y si se acerca a 0 hay menos desigualdad.

34 Cálculos del PNUD con cifras del DANE, incluidos en Corredor (2015).

35 Los municipios se clasifican en categorías de 1 a 6 y categoría especial de acuerdo a su población y a sus ingresos corrientes de libre destinación (Ley 715 de 2001, arts. 44 y 45). Los municipios de categoría 5 son aquellos con población entre 10.001 y 20.000 habitantes y cuyos ingresos anuales sean superiores a 15.000 y hasta 25.000 SMLMV. Los de categoría 6 son aquellos con población igual o inferior a 10.000 habitantes y cuyos ingresos anuales no sean superiores a 15.000 SMLMV.

Las situaciones de pobreza y desigualdad en Colombia están directamente relacionadas con las características del empleo, particularmente en términos de la formación para el trabajo y las características de la ocupación. Como señala Corredor (2015), el aumento de la población en edad de trabajar (PET)³⁶ en Colombia, generada por el cambio demográfico (menos nacimientos y mayor esperanza de vida), exige generar mayor número de puestos de trabajo. Si bien el desempleo se ha venido disminuyendo en la última década (gráfica 7), la tasa de informalidad se mantiene muy alta, aunque también ha disminuido (gráfica 8). De acuerdo al informe del PNUD (2014, p. 17), Bogotá (403.000 personas), Antioquia (317.000 personas) y Valle del Cauca (311.000 personas) concentran el 45 % de la población desempleada del país, y las mayores dificultades para acceder al mercado laboral las enfrentan la población joven y las mujeres.

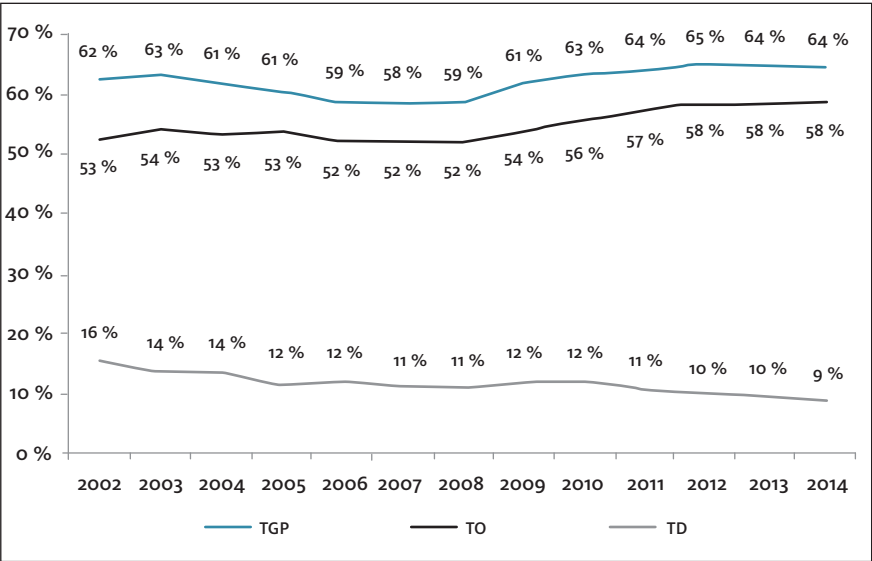
Gráfica 6. Coeficiente de Gini por ciudades (2013-2014)



Fuente: elaboración PNUD con información DANE (incluida en Corredor, 2015).

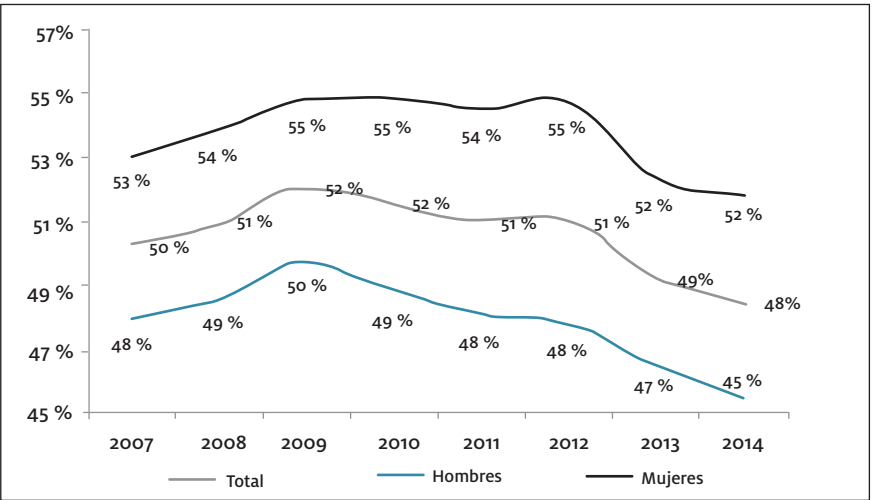
36 La población en edad de trabajar (PET) se refiere a las personas de 12 años y más en lo urbano, y de 10 años y más en lo rural. La población económicamente activa (PEA) comprende las personas que están ocupadas o buscando trabajo. La tasa global de participación (TGP) es la relación PEA/PET (Corredor, 2015).

Gráfica 7. Principales indicadores del mercado de trabajo (2002-2014)³⁷



Fuente: elaboración PNUD con información DANE (incluida en Corredor, 2015).

Gráfica 8. Tasa de informalidad por sexo en 13 áreas metropolitanas (2007-2014)

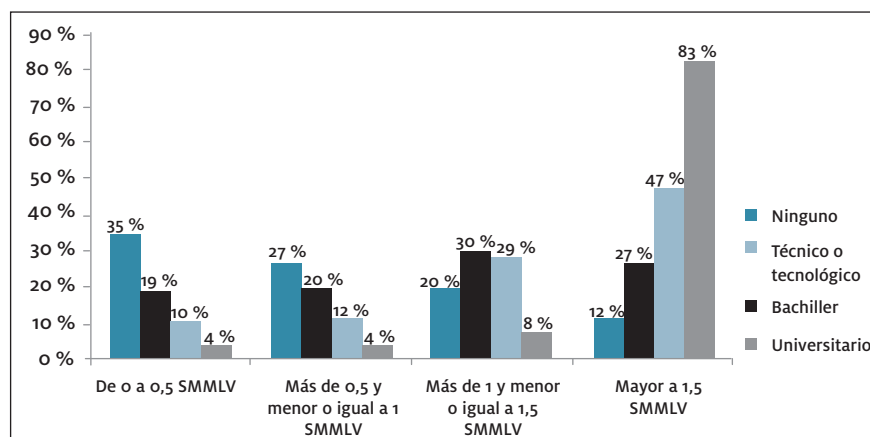


Fuente: elaboración PNUD con información DANE (incluida en Corredor, 2015).

37 TGP es tasa global de participación; TO es tasa de ocupación (relación entre la población ocupada, OC, y el número de personas que integran la población en edad de trabajar, PET); TD es tasa de desempleo.

En cuanto a la formación y capacitación para el trabajo, el panorama en Colombia es extremadamente precario. El 10 % de la población de más bajo ingreso tiene solamente 4,2 años de formación, mientras que el 10 % más rico tiene 13,2 años³⁸. Si bien el país cumplió hace años la meta universal de cobertura bruta para educación básica, que agrupa desde el grado cero hasta el noveno, aún queda mucho por hacer en cuanto a educación media (grados décimo y undécimo), pues casi el 25 % de los niños del quintil más pobre de la población no tiene acceso a este nivel de educación frente a un 10 % del quintil más rico (PNUD, 2014, p. 19). Nuevamente, las brechas entre lo urbano y lo rural son profundas, pues cerca del 30 % de los niños que habitan en el sector rural no tienen acceso a la educación media, frente a un 15 % de los que habitan en áreas urbanas. Asimismo, los años promedio de educación de la población en los dos tipos de áreas son desiguales, siendo de 10,1 en las urbanas y de 7,8 en las rurales en la población entre los 15 y los 24 años (PNUD, 2014, pp. 20, 23). Como lo señala el PNUD (p. 20), “si los hogares no generan ingresos suficientes para cubrir sus necesidades cuando los niños terminan su educación básica, éstos pasan a ser parte de la fuerza laboral y no ingresan a la educación media, lo cual se convierte en una trampa de la pobreza”.

Gráfica 9. Distribución porcentual de ocupados según título alcanzado y rangos de ingreso³⁹ (2014)



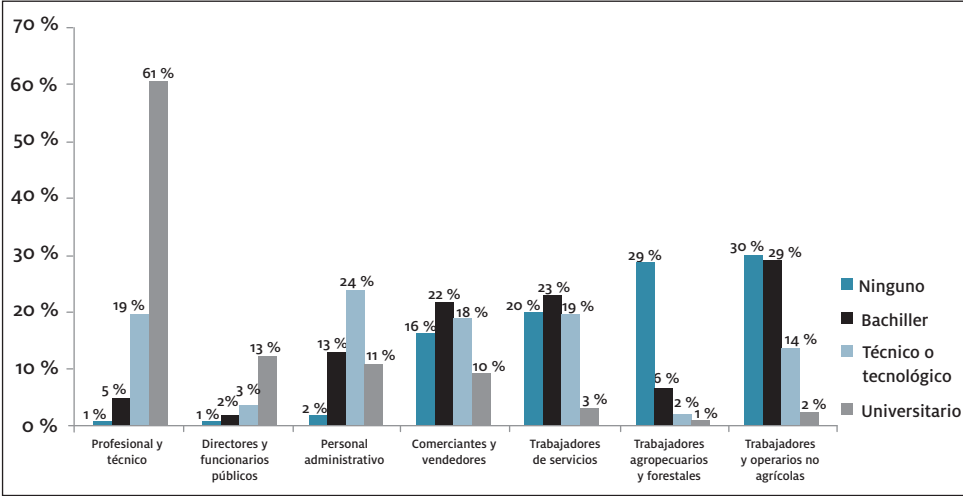
Fuente: elaboración PNUD con información DANE (incluida en Corredor, 2015).

³⁸ Cálculos del PNUD con cifras del DANE, incluidos en Corredor (2015).

³⁹ El salario mínimo mensual legal vigente para 2014 fue \$616.000, el ingreso total está conformado por el ingreso de la ocupación principal, ingresos en especie (vivienda y alimentos) e ingresos provenientes de la segunda actividad económica (Corredor, 2015).

En esta misma línea, Corredor (2015) enfatiza que las personas con mayores niveles de escolaridad tienen más opción de encontrar trabajo que aquellos que están rezagados, como lo son los grupos en pobreza y vulnerabilidad. De los trabajadores ocupados en el país, el promedio de educación es de 7,6 años, mayor en lo urbano (9,4 años) que en lo rural (4,6 años) (Corredor, 2015). En Colombia el 56 % son trabajadores no calificados —en su mayoría informales—, el 33 % son trabajadores semi-calificados —expuestos a la vulnerabilidad— y solo el 10 % son calificados —empleos de calidad y estables—, todo lo cual está determinado por los niveles educativos alcanzados y las oportunidades salariales asociadas (Nuñez, 2013, citado en Corredor, 2015). El DNP (2014, pp. 29-30) resalta que el “crecimiento pro pobre”⁴⁰ del periodo 2010-2013 se explica, en primer lugar, por el aumento de la productividad que permitió un crecimiento de los ingresos laborales, gracias al aumento del retorno asociado a los años de educación. En segundo lugar, el factor que más explicó el aumento de los ingresos laborales en los hogares pobres fue el aumento en el empleo.

Gráfica 10. Distribución porcentual de ocupados según título alcanzado y oficio principal (2014)



Fuente: elaboración PNUD con información DANE (incluida en Corredor, 2015).

40 Es decir, cuando las tasas de crecimiento de los ingresos son más altos para la población pobre que para el total nacional (DNP, 2014, p. 29).

Finalmente, la pobreza, la desigualdad y la precariedad en el empleo y en la formación y capacitación para el trabajo, guardan una estrecha relación con la debilidad del sistema de protección social, pues tal y como señala Corredor (2015), el acceso a la salud de calidad y pensión digna están asociados a los ingresos del trabajador. Cifras del Observatorio Así Vamos en Salud (2015) muestran que entre 2000 y 2014 el porcentaje de población afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud pasó de 58,8 % a 95,4 %, donde el 43,5 % se encuentra afiliada al régimen contributivo y el 48 % al régimen subsidiado. Estos porcentajes reflejan en buena medida la situación de desigualdad e inequidad que se vive en Colombia, pues los afiliados al régimen subsidiado son personas que no tienen capacidad de pago, y ello está fuertemente relacionado con la precariedad de los ingresos y del empleo, sobre todo con el empleo informal⁴¹. De hecho, este observatorio señala que la tendencia positiva en el porcentaje de aseguramiento en Colombia se debe más al crecimiento del régimen subsidiado, el cual pasó de un 23,60 % en el año 2000 a un 48,01 % en 2014 (Observatorio Así Vamos en Salud, 2015). En cuanto a las pensiones, según el Ministerio del Trabajo (2015) solo 7,7 millones de los 22 millones de trabajadores que hay en Colombia cotizan o ahorran activamente en el Sistema General de Pensiones, los cuales representan apenas el 40 % de los afiliados (19 millones)⁴². Esto indica que si bien el porcentaje de afiliación es alto (cerca del 86 %), el desempleo, pero sobre todo la informalidad, hacen que la protección social efectiva en lo que corresponde a pensiones solo esté cubriendo al 35 % de los trabajadores colombianos.

La tabla 2 ofrece un panorama general de la situación de desigualdad e inequidad existente en Colombia a comienzos de la segunda década del presente siglo. Nótese en particular las diferencias en los años de escolaridad entre los deciles más ricos con respecto a los más pobres, donde los dos jefes de hogar de los deciles más ricos prácticamente doblan en años de escolaridad a los más pobres. La diferencia de porcentajes de

41 Aunque es claro que una buena porción de las personas afiliadas al régimen subsidiado corresponde a niños y adultos mayores que no son parte de la población en edad de trabajar (PET).

42 Según Mauricio Oliveira, presidente de Colpensiones (que administra los recursos del Régimen de Prima Media), el total de afiliados a esta entidad era de 6,5 millones en 2014 (*El Colombiano*, 2014); mientras que Santiago Montenegro, presidente de Asofondos (asociación que agrupa las AFP, administradoras de los recursos del Régimen de Ahorro Individual), los afiliados a las AFP sumaron en ese mismo año un total de 12,5 millones (*El Tiempo*, 2015).

adolescentes alguna vez embarazadas también es abrumadora, como lo es la de la afiliación al régimen contributivo y especial de salud. La diferencia entre la población residente en cabecera da cuenta de la desigualdad existente entre lo rural y lo urbano, y la diferencia de participación de los deciles en el ingreso confirma que la desigualdad en Colombia es rampante.

Tabla 2. Deciles del ingreso por variables socioeconómicas (2012)

Deciles del ingreso	Años de escolaridad del jefe de hogar	Adolescentes alguna vez embarazada ¹	Presencia de jefe de hogar desempleado	Presencia del jefe de hogar ocupado	Población residente en cabecera	Afiliación al régimen contributivo y especial	Mortalidad infantil por mil nacidos vivos	Participación en el ingreso
1	7,2	29,5	12,4 %	63,5 %	63,8 %	7,0 %	22,0	1,2 %
2	7,8		7,2 %	72,5 %	78,1 %	12,0 %		2,6 %
3	8,7	27,0	6,3 %	74,6 %	85,8 %	19,6 %	19,0	3,7 %
4	9,5		5,8 %	75,0 %	89,8 %	25,3 %		4,9 %
5	10,2	19,0	4,8 %	76,4 %	92,2 %	33,1 %	18,0	5,7 %
6	10,7		4,4 %	76,8 %	94,6 %	39,7 %		7,2 %
7	11,3	13,5	4,0 %	77,5 %	96,0 %	48,9 %	17,0	8,9 %
8	12,3		3,6 %	77,7 %	97,1 %	56,4 %		11,5 %
9	13,9	7,4	2,7 %	79,2 %	98,0 %	64,5 %	12,0	16,2 %
10	15,2		2,0 %	81,5 %	98,9 %	73,7 %		37,9 %
Total	10,5	19,5 %	5,3 %	75,5 %	89,4 %	38,0 %	18,0	100,0 %

¹Información por quintiles del Índice de Riqueza. Fuente: ENDS, 2010.
Fuente: cálculos PNUD con base en datos de la GEIH, Gran Encuesta Integrada de Hogares, elaborada por el DANE (incluidos en Corredor, 2015).

Conclusión

Colombia debe evolucionar de un modelo productivo basado en la extracción a uno basado en la innovación, para poder competir en el tipo de acuerdos comerciales que ha venido firmando y, en consecuencia se, debe evaluar la forma en que la política económica exterior (PEE) del país se está implementando en esa dirección. Por ende, la PEE de Colombia debe enfocarse a atraer IED a sectores de mayor valor agregado y a transformar la canasta exportadora nacional incorporando bienes de mayor contenido tecnológico. Sobre el primer punto, es fundamental señalar que las políticas de atracción de IED deben priorizar la innovación en las actividades productivas y la formación de encadenamientos productivos. Citando a Rodrik (2007), Ocampo (2011, p. 30) encuentra paradójico que la principal forma de “política industrial” en las últimas décadas haya sido la promoción de inversiones extranjeras y zonas francas, que precisamente reducen en vez de fomentar los encadenamientos productivos internos.

Así, “aunque incentivan nuevas actividades, lo hacen en contra de otro de los principios básicos de una política de desarrollo productivo: el impulso de complementariedades productivas y la construcción de competitividad sistémica” (Ocampo, 2011).

Siguiendo a Ocampo (2011, p. 28), la política industrial, dedicada a “promover actividades manufactureras con altas potencialidades en términos de desarrollo tecnológico, y de transmitir este desarrollo a otras actividades productivas”, debe ser parte de las políticas de desarrollo productivo, y esto debe articularse con la política comercial. Las políticas de desarrollo productivo deben estar encaminadas a promover actividades innovadoras (no sectores) que generen externalidades, entendidas como complementariedades productivas (Ocampo, 2011, p. 29). Bajo esta perspectiva, la innovación no debe entenderse exclusivamente como innovación tecnológica, sino en un sentido más amplio, como una nueva actividad que involucra, aparte de lo tecnológico (nuevos procesos productivos y nuevos productos), lo comercial (por ejemplo, nuevas formas de comercializar y la conquista de nuevos mercados), otras maneras de estructurar una empresa o una industria y la explotación de nuevas fuentes de materias primas (Ocampo, 2011, pp. 29-30). Por su parte, la generación de externalidades se refiere a la formación de encadenamientos productivos y comerciales a nivel regional y nacional, lo que incluye la demanda de bienes o servicios de una región y la creación de infraestructura que beneficia a otros productores en una región (Ocampo, 2011, p. 30). Así, “el principal problema que surge es de coordinación entre las distintas empresas exportadoras, más que de innovación en el sentido estricto” (Ocampo, 2011), y esto debe articularse a través de la PEE.

Más que buscar la transferencia de tecnología, lo que debe hacerse es invertir en tecnología, y para ello atraer IED en sectores que incorporen tecnología. Por ejemplo, se puede pensar en invertir en tecnología en sectores con buen potencial exportador, como el de productos químicos y el de cosméticos. En este último se puede aprovechar el potencial de biodiversidad con el que cuenta Colombia para desarrollar líneas de cosméticos y productos naturales de cuidado de la piel y de belleza basados en recursos naturales, lo que requiere de una alta inversión en tecnología (I+D) y permitiría la articulación de encadenamientos productivos en torno a la explotación de estos recursos. Pero esto requiere de una política específica de atracción de IED hacia ese sector y actividades

concretas, y de condiciones y ayudas especiales por parte del Estado para su desarrollo.

Para que esto sea posible, es imprescindible crear condiciones equitativas de mercado en el campo. Ello implica, en primer lugar, llevar a cabo una reforma agraria donde campesinos sin tierra, población desplazada y pequeños propietarios, tengan acceso a tierra cultivable (como propietarios o como asalariados en condiciones justas) que puedan rentabilizar en condiciones menos asimétricas con otros agentes de la economía agraria. Para esto, deben tener acceso preferencial a un sistema de asistencia financiera y técnica basado primero en la mejora de la capacidad agrícola actual, y posteriormente en metas de producción y de transformación productiva agroindustrial que puedan ser incorporadas dentro de alguna de las secciones de una infraestructura de encadenamientos productivos de red local-regional-nacional. En segundo lugar, el Estado debe no solo lograr una presencia institucional en zonas conflictivas y geográficamente apartadas o con condiciones físicas difíciles, sino que además dicha presencia debe ser efectiva, es decir, libre de corrupción y de intereses particulares que la desvíen de los propósitos de desarrollo socioeconómico. En tercer lugar, las tierras baldías, confiscadas o sin explotar con alto potencial agrícola, deben aprovecharse bajo las dos acciones anteriores.

En cuanto a la minería, debe seguirse un esquema similar de empoderamiento productivo ecológicamente responsable, acompañado de una presencia institucional estatal efectiva y de una definición más detallada de la práctica de la minería legal, que permita ejercer una mayor vigilancia sobre la minería a pequeña escala que es más vulnerable a distorsionarse dentro de la economía del conflicto.

Por otra parte, se necesitan políticas que corrijan las abrumadoras inequidades y desigualdades que existen en el país. En cuanto a la inequidad, son perentorias las políticas que ofrezcan un mayor acceso a una educación de calidad para los sectores más vulnerables, que incluyan formación y capacitación para el trabajo y generar oportunidades de empleo digno. En cuanto a la desigualdad, se requieren políticas redistributivas que graven en mayor medida los ingresos altos para invertir en la generación de oportunidades para las personas con ingresos más bajos. En un escenario de posacuerdo, los impuestos a la riqueza destinados a la guerra y a la reconstrucción deberán estar destinados a la educación y al desarrollo y la transformación productiva. Y es en este último punto

donde la PEE enfrenta sus mayores retos. En materia de IED, por ejemplo, debe hacerse un esfuerzo por atraer inversión a sectores que generen empleo, particularmente los manufactureros que no requieran niveles tan altos de calificación de mano de obra como el sector servicios, pero que contengan algún tipo de valor agregado y con ello generen mayores ingresos que los sectores agrícola y minero. Esto debe llevarse a cabo con una inversión pública fuerte en innovación, ciencia y tecnología, y en formación para el trabajo. Por otra parte, la PEE de Colombia debe buscar la configuración de acuerdos para el desarrollo y la transformación productiva, como la acumulación de origen y la confirmación de cadenas de valor que se está valorando al interior de la Alianza del Pacífico, y la creación de fondos o bancos regionales de financiamiento para proyectos de desarrollo productivo, tipo BNDES en Brasil o el recientemente creado banco de los BRICS.

Finalmente, y en términos generales, la PEE de Colombia debe servir como instrumento de concientización a nivel internacional sobre las orientaciones y prioridades que requiere el desarrollo del país en un escenario de posacuerdo. Es imperativo generar mayores y mejores oportunidades para reducir la inequidad, redistribuir la riqueza de forma más equitativa y poder invertir en el desarrollo y la transformación productiva, indispensables para alcanzar niveles de crecimiento y desarrollo que permitan superar la pobreza, incrementar el bienestar socioeconómico y reducir el potencial de conflicto social que entrañan los altos niveles de inequidad y de desigualdad presentes.

Referencias

- Agencia de Noticias UN, Unimedios. (25 de marzo de 2015a). *Agricultura alternativa busca espacio en el posconflicto*. Recuperado de <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/agricultura-alternativa-busca-espacio-en-el-posconflicto.html>.
- Agencia de Noticias UN, Unimedios. (5 de agosto de 2015b). *Recorte en presupuesto de Colciencias afecta la generación de conocimiento*. Recuperado de <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/recorte-en-presupuesto-de-colciencias-afecta-la-generacion-de-conocimiento.html>.
- ANIF. (Noviembre de 2014). *Concesiones de infraestructura de cuarta generación (4G): requerimientos de inversión y financiamiento público-privado*.
- Banco de la República (15 de septiembre de 2015). *Flujos de inversión directa – balanza de pagos*. Recuperado desde <http://www.banrep.gov.co/inversion-directa>.
- Bermúdez, A. (25 de junio de 2014). *La locomotora minera no despegó pero ya tiene rieles. La Silla Vacía*. Recuperado desde <http://lasillavacia.com/historia/la-locomotora-minera-no-despego-pero-ya-tiene-rieles-47981>.
- Bohórquez, L. A. (Enero-junio de 2012). Colonización de la naturaleza: una aproximación desde el extractivismo en Colombia. *AGO.USB*, 473-495.
- Bresser Pereira, L. (Enero-marzo de 2008). The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. *Brazilian Journal of Political Economy*, 28 (1), 47-71.
- Clavijo, S., Vera, A. y Vera, N. (2013). *Inversión en infraestructura en Colombia 2012-2020: Efectos fiscales y requerimientos financieros*. Bogotá: ANIF.
- Corredor, C. (2015). *Unidad IV. El desarrollo económico inclusivo: un imperativo para la superación de la pobreza y el desarrollo local*. Documento elaborado para la Cátedra Virtual de ODS del PNUD (trabajo próximo a publicarse).
- DANE. (2015). *Análisis minero - Análisis del comportamiento del PIB minero en el año 2014, segundo semestre y cuatro trimestre de 2014*.

- Diario La Economía.com. (16 de julio de 2015). *Productividad agrícola de Colombia tiene atraso de diez años, según experto*. Recuperado desde <http://diariolaeconomia.com/notas-de-la-finca/item/869-productividad-agricola-de-colombia-tiene-atraso-de-diez-anos-segun-experto.html>.
- Dinero. (14 de junio de 2015). *Pymes, gigantes pequeñas*. Recuperado de <http://www.dinero.com/edicion-impres/pymes/articulo/el-papel-retos-pymes-economia/210194>.
- Dinero. (15 de septiembre de 2015). *Solo el 15% de las carreteras colombianas están pavimentadas*. Recuperado desde <http://www.dinero.com/pais/articulo/estudio-sobre-infraestructura-colombia-2014/203641>.
- DNP. (2014). *Informe de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/09%20Informe%20ODM_version_diseño.pdf.
- Duarte, C. (Enero-abril de 2012). Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: el modelo de enclave exportador. *Análisis político* 74, 3-27.
- El Espectador. (12 de agosto de 2015). ¡Bañados en mercurio! Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vice/banados-mercurio-articulo-578797>.
- El Tiempo. (29 de marzo de 2015). *Informalidad en la propiedad, principal problema del campo en el país*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/mision-para-la-transformacion-del-campo-politicas-agrarias-del-gobierno-colombiano-para-el-posconflicto/15482135>.
- El Tiempo. (12 de agosto de 2015). *Censo del agro confirma fuerte atraso del campo colombiano*. Disponible en <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/censo-nacional-agropecuario-atraso-en-el-campo/16221076>.
- El Tiempo. (27 de octubre de 2014). *El censo agropecuario descubre una Colombia inesperada*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/censo-agropecuario-del-dane/14747123>.
- Fedesarrollo. (2008). *La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal*. Bogotá: Fedesarrollo. Fedesarrollo. (2014). *Minería y Medio Ambiente en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.

- Fernández, C. (2014). Locomotora agropecuaria: ni desarrollo productivo ni desarrollo rural. *Agencia Prensa Rural*. Recuperado de <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article14461>.
- Fernández, C. (2015a). La fuerza de trabajo en el campo colombiano. *Agencia Prensa Rural*. Recuperado de <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article16432>.
- Garavito, A. et al. (2012). Inversión Extranjera Directa en Colombia: evolución reciente y marco normativo. *Borradores de Economía*, 713. Bogotá: Banco de la República. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_713.pdf.
- Garay, J. (Enero-febrero de 2011). La política de inserción internacional de Colombia. *Nueva Sociedad*, 231.
- Garay, L. J. (2013). Globalización/glocalización, soberanía y gobernanza. A propósito del cambio climático y el extractivismo minero'. En L. J. Garay, M. Cabrera, J. Espitia, J. Fierro, R. Negrete, L. Á. Pardo y F. Vargas, *Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista* (pp. 9-22). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Gómez, B. H. (Enero-junio de 2011). La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. *Verba Iuris*, 63-83.
- La República. (30 de marzo de 2015). *Brasil y Colombia son los países con mayores inversiones en infraestructura*. Recuperado desde http://www.larepublica.co/brasil-y-colombia-son-los-pa%C3%ADses-con-mayores-inversiones-en-infraestructura_237356.
- Lizarralde, R. D. (2013). *Alianzas para el desarrollo entre campesinos, grandes y medianos empresarios, sector financiero y Estado*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*. (C. d. Desarrollo, Ed.) Bogotá: Universidad Nacional.
- Martínez, A. (2011a). La desindustrialización en Colombia 1990-2010. En J. A. Ocampo y A. Martínez, *Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia* (pp. 57-64). Colombia: Editorial D'Vinni.
- Martínez, A. (2011b). La bonanza minero-energética como oportunidad para el desarrollo industrial de Colombia. En J. A. Ocampo, y A. Martínez, *Hacia una política industrial de nueva generación para*

- Colombia, coalición para la promoción de la industria colombiana* (pp. 89-99). Colombia, Editorial D’Vinni.
- Martínez, A. P. (2014). Desafíos de Colombia para potenciar la cooperación sur-sur. *Análisis Internacional*, 5 (2), 365-378.
- Martínez, A. y Suárez, N. (2011). Crecimiento económico y perfil exportador. En J. A. Ocampo y A. Martínez, *Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia, coalición para la promoción de la industria colombiana* (pp. 65-87). Colombia: Editorial D’Vinni.
- Misión para la Transformación del Campo Colombiano*. (2015). Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>.
- Montero, L. (Marzo de 2012). Minería ilegal en Colombia: un frente de guerra que se abre. *Minería ilegal en Colombia: un frente de guerra que se abre*(2). (I. d. políticos, Ed.) Universidad Militar Nueva Granada.
- Moreno, R. M. (Enero-junio de 2008). Las leyes del desarrollo económico endógeno de Kaldor: el caso colombiano. *Revista de Economía Institucional*, 10(18).
- Nivia Ruiz, F. (Noviembre de 2012). La cooperación internacional para el desarrollo en los territorios colombianos: análisis de posibles casos de gestión a partir de la experiencia del municipio de Caldon (Cauca). *Prospectiva*, 17, 87-113.
- Nova, M. (Julio-diciembre de 2014). Análisis económico-político de la balanza de pagos de Colombia (1994-2013). *Revista Finanzas y Política Económica*, 6(2), 367-385. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S2248-60462014000200007&script=sci_arttext.
- Núñez, Jairo (2013). *Evaluación conjunta de la declaración de París, fase 2*. Bogotá: Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, Cepei.
- Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. (Febrero de 2015). *Colciencias: una institución que aprendió, desaprendió y aún lucha por consolidarse*. No. 3. Recuperado de <http://ocyt.org.co/Portals/0/Documentos/Policy%20Briefs/Policy%20Brief%203.pdf>.
- OCDE. (2015). *Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas: Colombia 2015*.

- Pérez, G. J. (2014). La política de seguridad democrática, 2002-2006: efectos socioeconómicos en las áreas rurales. *Revista de Economía institucional*, 16 (30), 241-270.
- Portafolio. (10 de agosto de 2015). ¿Qué pasó con la locomotora minero-energética? *Portafolio*.
- Puerta, C., y Dover, R. (2008). ¿Tierras baldías, territorios de nadie?: Geopolítica de un proyecto minero en la guajira colombiana. En E. Piazzini y V. Montoya, *Geopolíticas: espacios de poder, poder de los espacios* (pp. 31-49). Medellín: La Carreta y Universidad de Antioquia.
- Rettberg, A. (14 y 15 de abril de 2015). *Construcción de paz en Colombia y el mundo: perspectivas y balance*. Bogotá: IEPRI.
- Ronderos, C. (Julio de 2010). Inversión extranjera directa: determinantes y su contribución a la competitividad: estudio del caso colombiano. *Revista Civilizar de Empresa y Economía*, 126-149.
- Rubiano, S. (2012). La regulación ambiental y social de la minería en Colombia: comentarios al proyecto de ley de reforma al Código de Minas. Bogotá: FESCOL y Fondo Nacional Ambiente.
- Rubio, D. (Agosto de 2004). Tierras, violencia, desplazamiento y protección de bienes: una relación dinámica y permanente. (ILSA, Ed.) *El otro derecho* (31-32).
- Saade, M. (2013). *Desarrollo minero y conflictos socioambientales: los casos de Colombia, México y el Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Semana. (15 de agosto de 2015). *Una dura radiografía del campo colombiano*. Obtenido de <http://www.semana.com/economia/articulo/campo-colombiano-en-la-pobreza/438618-3>.
- Semana. (25 de mayo de 2013). *Agro y paz: las cinco claves*. <http://www.semana.com/economia/articulo/agro-paz-cinco-claves/344335-3>
- Semana. (31 de enero de 2015). *El drama del oro colombiano*. Obtenido de <http://www.semana.com/economia/articulo/mineria-el-drama-del-oro-colombiano/416246-3>.

Posconflicto e impacto del modelo minero-extractivo sobre el medio ambiente

Louise Lowe¹

Introducción

La minería y la extracción de recursos naturales han sido elementos importantes, y crecientemente representativos, de la economía colombiana durante las dos últimas décadas. El rol de este sector plantea importantes preguntas de cara al período de posconflicto en el país, en términos de desarrollo económico, político, social, jurídico, moral y ambiental. El presente artículo se centrará principalmente en el último punto: el ambiental. Sin embargo, este es entendido como un tema que no puede abordarse aislado de los demás, por lo que también se tendrán en cuenta sus implicaciones económicas y sociales, ya que la extracción de recursos naturales no renovables, para obtener beneficios económicos, inevitablemente tiene consecuencias directas sobre los ecosistemas, así como para las personas que viven en áreas aledañas.

El modelo minero-extractivo ha sido un tema muy controvertido en Colombia y no es, sin duda, un problema solo para quienes se encuentran

¹ MA (Hons) de la Universidad de Aberdeen, Escocia, en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Profesora de cátedra de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, y de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

en la mesa de negociaciones en La Habana, sino también para los miles de ciudadanos colombianos que dependen de la extracción minera para su subsistencia, para aquellos afectados negativamente por el desarrollo de estas actividades y para muchos más que no se afectaron directamente, pero están preocupados por la sostenibilidad y la protección de los recursos naturales y de los hábitats en el país. Así pues, cuestionar el rol del modelo minero-extractivo en Colombia puede implicar un replanteamiento fundamental de los elementos del orden económico, político y social establecido.

Durante el Gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), el territorio total con licencias aprobadas para la extracción minera en Colombia creció de 1,13 millones a 8,53 millones de hectáreas (Ordoñez Arce, 2012, p. 520.). El actual presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010 al presente), y otras personas en altos cargos de su Gobierno han seguido este enfoque, destacando en varias ocasiones la importancia de la extracción minera en general y, específicamente, para el período de posconflicto, al tiempo que han enfatizado los aspectos positivos en los que la minería beneficia, y seguirá beneficiando a Colombia. El 25 de septiembre de 2015, el presidente Santos pronunció un discurso en las Naciones Unidas en Nueva York, en el marco de la cumbre especial de la ONU sobre el Desarrollo Sostenible, donde proclamó los “altísimos dividendos,” (*Semana*, 25 de septiembre de 2015, párr. 1) de la extracción minera para la economía, el medio ambiente y los problemas sociales, y reconoció que estas cuestiones son condiciones esenciales para el proceso de construcción de paz.

Este artículo se propone examinar esa afirmación a la luz de la experiencia de la extracción minera en Colombia hasta la fecha. Esto se hará mediante el desarrollo de un análisis de la problemática, que se divide en cinco secciones. La primera considerará brevemente el amplio contexto histórico del conflicto colombiano y la forma en que el modelo de desarrollo de extracción minera se ha convertido en una nueva fuente de conflicto en el país. En segundo lugar, se analizarán los impactos actuales de la extracción minera en Colombia. En tercer lugar, los impactos actuales del conflicto armado interno en el país. En cuarto lugar, se examinan algunas de las posibles implicaciones del período de posconflicto, tanto para las actividades de extracción minera como para las cuestiones ambientales y sociales. Por último, algunas conclusiones y recomendaciones dirigidas

a los diferentes actores involucrados en la extracción minera y a quienes hacen política pública, con la intención de que tomen medidas para garantizar la protección del medio ambiente en Colombia en la etapa del posconflicto, y que esta oportunidad se aproveche para resolver muchos de los problemas existentes en torno a la extracción minera.

Como se mencionó anteriormente, hay una conexión inherente entre las dimensiones económica, política, social, jurídica, moral y ambiental en esta problemática, pero las tres que serán tenidas en cuenta son la económica, la social y la ambiental, aunque se hará especial énfasis en el medio ambiente y en la manera en que las demás dimensiones lo impactan.

La extracción minera como una nueva fuente de conflicto en Colombia

Se han escrito volúmenes sobre la historia del conflicto armado interno en Colombia y no es la intención de este artículo explorarla en detalle. Sin embargo, hay aspectos del conflicto que son significativos en relación con el tema de la extracción minera hoy. El origen del conflicto fue agrario, en torno a cuestiones de derechos y propiedad de la tierra que también contribuyeron a la creación de grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1964, los cuales exacerbaron problemas existentes por la falta de presencia y control del Estado en gran parte del territorio colombiano (Hernández Acosta, 29 de junio de 2015, párr. 17). En consecuencia, las cuestiones relacionadas con el desarrollo rural, incluyendo la extracción minera, son cruciales para el proceso de establecimiento de la paz en una etapa de posconflicto.

Por supuesto, la situación se ha complicado por la aparición del narcotráfico como otro factor importante en la vida rural y nacional en Colombia. El desarrollo de esta actividad trajo consigo otro actor, los grupos paramilitares, lo que agravó aún más el conflicto, contribuyendo a la generación de los más altos niveles de violencia registrados en Colombia y al debilitamiento del control del Estado en muchas áreas. Todos los aspectos del conflicto han generado daños económicos, ambientales y sociales significativos —en lo ambiental, en términos de pérdida de biodiversidad y de la contaminación causada tanto por las acciones de los involucrados

en el conflicto como por la consiguiente debilidad estatal para regular las actividades en las zonas más gravemente afectadas por el conflicto; en cuanto a lo social, dados los ciclos de violencia y la exclusión social, política y económica de diferentes sectores de la población civil—, los cuales se examinarán más adelante en esta sección.

Mientras que la agricultura no es tan importante para la economía colombiana en el siglo XXI como lo fue en el pasado —en parte debido a un cambio de los sectores de la agricultura y de la pesca a la extracción minera—, este contexto histórico y su legado para las zonas rurales del país, continúan dando forma a los debates en torno a la extracción minera en Colombia.

Es necesario hacer hincapié en que la extracción minera no es un problema exclusivo de Colombia. La creciente demanda mundial de energía y minerales ha sido una característica común de los mercados durante años, y el aumento de los precios de los productos básicos ha agravado aún más la situación, creando fuertes incentivos para que cada vez haya una mayor explotación de ese tipo de recursos. Si bien, este modelo de desarrollo ha sido un tema en común para todos los países de América Latina, en el contexto del conflicto armado interno descrito anteriormente, una amplia gama de actores han sido capaces de explotar la debilidad del Estado colombiano con el fin de alcanzar sus objetivos económicos.

El actual Gobierno de Colombia presenta la extracción minera como una actividad que estimula la economía nacional y la inversión social, pero muchos sostienen que la generación de nuevos puestos de trabajo es mínima, al igual que la inversión en la compensación de las consecuencias ambientales y sociales negativas en las zonas de extracción, y que los beneficios para las economías locales son, por lo tanto, insignificantes (Rudas, 2013, p. 7). La consagración en el Código de Minas —Ley 685 de 2001— de la extracción minera como de “utilidad pública e interés social” (Código de Minas de 2001, Artículo 13) no refleja los verdaderos impactos de la actividad en muchos aspectos: la contaminación y la pérdida de biodiversidad, los problemas con el suministro de agua, la marginación y el desplazamiento forzado de las comunidades, y la violencia y la exclusión social, entre otros. En concordancia con lo anterior, existe una clara evidencia de que estas consecuencias ambientales y sociales negativas han formado en realidad, una nueva fuente de conflicto entre una gama de actores con diferentes intereses como las empresas multinacionales,

pequeñas minas tradicionales e informales, minas ilegales, instituciones gubernamentales, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y otros actores de la sociedad civil. De hecho, el propio Gobierno colombiano reconoce esto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. La naturaleza y los efectos de estos conflictos se considerarán con mayor detalle en las siguientes secciones del artículo.

Impactos actuales de la extracción minera en Colombia

Esta sección examinará los impactos económicos, ambientales y sociales existentes de la extracción minera en Colombia. Considerando los impactos negativos, principalmente, como consecuencia de la inadecuada regulación por parte del Estado colombiano.

En primer lugar, con el fin de entender los impactos actuales de la extracción minera en Colombia, es necesario identificar las distintas formas en las que existe esta actividad. Cante Maldonado y Trujillo Paredes (2014) ofrecen una clasificación de seis tipos distintos de extracción minera: “barquero”, tradicional, informal, ilegal, criminal y legal (p. 35). Existen desde proyectos de muy pequeña escala para la subsistencia básica que utilizan métodos tradicionales, hasta los de gran escala para la exportación, los cuales realizan una extracción intensiva de recursos utilizando tecnología avanzada. A partir de lo anterior, se puede afirmar que no hay un único modelo de extracción minera en Colombia. El Censo Minero de 2010 informó que el 1 % de los actores de la extracción minera en Colombia fueron las grandes empresas, el 26 % fueron de mediana escala y el 72 % restante eran de pequeña escala (DNP, 2014, p. 118²), lo que demuestra el gran número de actores involucrados. Adicionalmente, los proyectos mineros ilegales, que no poseen licencias o desobedecen el Código de Minas, y los proyectos criminales (que ayudan a financiar las actividades de la guerrilla y los paramilitares), complican aún más la situación de la extracción minera en Colombia.

La expansión de las actividades de extracción minera en Colombia ha requerido cambios en las leyes del país. Se les han dado más privilegios a quienes invierten a gran escala, especialmente a los extranjeros (Cante

2 Los datos de esta fuente suman en total 99 %.

Maldonado y Trujillo Paredes, 2014, p. 33), que a los pequeños mineros que usan métodos tradicionales, los cuales han sido restringidos y, en algunos aspectos, incluso criminalizados (González Posso, 2013, p. 1). En este contexto, la regulación efectiva de las actividades de extracción minera es una tarea increíblemente compleja para el Estado colombiano.

Como reflejo de las mencionadas perspectivas del presidente Santos y de lo establecido en el Código de Minas, el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2014-2018 hace especial hincapié en la importancia de la extracción minera para mantener el crecimiento económico que viene presentando el país. Según Garay, en diciembre de 2012 había 9.400 licencias mineras activas que cubren 5,6 millones de hectáreas de tierra (Citado en MADS, 2014, p. 16), equivalente a aproximadamente el 5 % del territorio colombiano. La extracción minera ocurre en todas las regiones del país, de diversas formas, como se mencionó anteriormente, cada una de las cuales tiene diferentes impactos, dependiendo de las condiciones locales. El crecimiento económico promedio en Colombia, por año desde 2010, ha sido del 4,8 %, superior a los promedios observados en la década de 1980 (3,5 %), de 1990 (2,8 %) y 2000 (4 %) (DNP, 2014, p. 29.) La contribución de la extracción minera a estas cifras ha sido significativa. En el período 2006-2009, la extracción minera constituyó el 9,6 % del PIB nacional, llegando al 11,2 % en 2010-2013 (DNP, 2014, p. 115). El sector también ha sido la principal fuente de inversión extranjera directa (IED) en Colombia, pasando de USD\$ 4.961.000 en 2010 a USD\$ 8.281.000 en 2013, con un asombroso ritmo promedio de crecimiento anual del 46 %, y más aumentos pronosticados para el futuro (DNP, 2014, p. 115). Teniendo en cuenta estas cifras, es quizá comprensible que el Gobierno colombiano no considere los cambios en la regulación del sector como propicios para sus intereses estratégicos, es decir, los económicos.

Sin embargo, estas impresionantes estadísticas deben ser matizadas. En primer lugar, aunque muchos de los recursos extraídos en Colombia se utilizan dentro del país, persiste una dependencia significativa de la exportación de recursos naturales. Para los que son limitados y no renovables, hay consecuencias y riesgos inevitables a largo plazo, relacionados con la utilización de este modelo como piedra angular de la economía nacional. En segundo lugar, las economías que dependen de la extracción minera son vulnerables a factores externos como la fluctuación de los precios de las materias primas. Esto es evidente en el contexto actual del precio del petróleo (ver tabla abajo).

Resumen de precios del petróleo

	2013	2014	2015	2016
WTI crudo (dólares por barril)	97,98	93,17	49,23	53,57
Brent crudo (dólares por barril)	108,56	98,89	54,07	58,57

Fuente: Administración de la Información sobre Energía de Estados Unidos (*U.S. Energy Information Administration*, 9 de septiembre de 2015).

Otra limitación importante del crecimiento económico nacional basado en la extracción minera ha sido la falta de capacidad en Colombia, en comparación con otros países de América Latina, para agregar valor a estos productos a través de la manufactura u otros procesos. La consecuencia de esto es que Colombia no maximiza el potencial económico de las actividades de la extracción minera y además debe hacer frente a los impactos negativos en términos ambientales y sociales (Abuchaibe, 2014, p. 198).

La pregunta final y fundamental en relación con los aspectos económicos es: ¿quién o qué se está beneficiando con la venta de los recursos naturales extraídos en Colombia? Por supuesto, las actividades mineras de extracción informal e ilegal permanecen fuera de las estadísticas económicas formales. Sin embargo, incluso los ingresos de las actividades legales plantean muchos interrogantes. De acuerdo con estadísticas del Gobierno, los ingresos de la extracción minera para el Estado colombiano en 2013 llegaron a \$29,8 mil millones (DNP, 2014, p. 115). Esos ingresos están dirigidos supuestamente al desarrollo regional, principalmente a las zonas donde la extracción minera se lleva a cabo, a través del Fondo Nacional de Regalías. Sin embargo, de acuerdo con el Código Minero:

La exploración y explotación mineras, los minerales que se obtengan en boca o al borde de mina, las maquinarias, equipos y demás elementos que se necesiten para dichas actividades y para su acopio y beneficio, no podrán ser gravados con impuestos departamentales y municipales, directos o indirectos. (Código de Minas de 2001, artículo 331)

Además, dado que las exportaciones del sector minero-extractivo no están sujetas al impuesto al valor agregado (IVA), el beneficio neto

para el Estado colombiano es mínimo (Rudas, 2013, p. 5) y la gran mayoría de los beneficios son retenidos por las empresas. Tomando un enfoque crítico frente a este tema, muchos caracterizan esta situación como la venta a gran escala del territorio y los recursos de Colombia y esto se ha convertido en una fuente importante de debate en torno a la extracción minera hoy. Incluso la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Alicia Bárcena, ha comentado que “la región puede poner en marcha mecanismos e instrumentos para apropiarse de una parte de esas ganancias de productividad a través de tributos y regalías” (*Portafolio*, 20 de mayo de 2013, citado en Rudas, 2013, p. 8). Como también ha sido señalado por Rudas, esta sugerencia fue rechazada inmediatamente por el entonces ministro colombiano de Minas y Energía, sobre la base de que el marco normativo vigente era suficiente y garantizaba la competitividad.

Pasando a los aspectos ambientales y sociales de esta temática, mientras que la extracción minera es promovida por el Gobierno colombiano en términos de un beneficio económico para un mayor desarrollo del país, al mismo tiempo parece haber un reconocimiento de los impactos negativos de esta actividad en otros aspectos.

Teniendo en cuenta que Colombia está categorizada por el Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (CDB) como uno de los catorce países megadiversos del mundo (MADS, 2014, p. 9), con una gama compleja y variada de ecosistemas, climas y terrenos, hay otro desafío importante para el Gobierno en términos de la sostenibilidad y de la protección de la biodiversidad, como consecuencia de las actividades mineras de extracción. De acuerdo con el Quinto Informe Nacional sobre Biodiversidad en Colombia, presentado a la CDB por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Gobierno colombiano reconoce que la sostenibilidad del medio ambiente genera competitividad y es un requisito fundamental para el desarrollo del país.

Sin embargo, este informe también identifica la extracción minera como una de las principales causas de pérdida de la biodiversidad en Colombia. Junto a la industria ganadera, la producción de cultivos ilícitos, el desarrollo de infraestructura y la generación de energía hidroeléctrica, entre otras actividades, la extracción minera es una de las principales amenazas a los ecosistemas colombianos (MADS, 2014, pp. 15-18). De acuerdo con la Cuarta Perspectiva Mundial para la Diversidad Biológica

del CDB, si los patrones actuales de consumo continúan, es poco probable que los ecosistemas puedan mantenerse dentro de límites ecológicamente sostenibles (Secretaría del CDB, citada en DNP, 2014, p. 470).

El Plan de Desarrollo Nacional de Colombia 2014-2018 también establece la necesidad de proteger la biodiversidad, mientras que describe el campo colombiano como “la fuente de los recursos naturales que ofrecen ventajas comparativas para el país como los hidrocarburos, los minerales y la biodiversidad” (PND, 2014, p. 308). Esta descripción abiertamente antropocéntrica y utilitaria de la biodiversidad de Colombia, ofrece una razón clara para ser escépticos sobre la verdadera voluntad del Gobierno nacional de poner las preocupaciones ambientales por encima de las económicas.

El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible promulgó la Resolución 1628 de 2015 con la promesa de que más de 1.660.000 hectáreas de especial importancia ecológica en Colombia serán protegidas de la concesión de nuevas licencias mineras (MADS, 2015, párr. 1). Esto es equivalente a casi el 1,5 % del territorio colombiano. El Ministerio basa esta medida en el principio de precaución, que establece que la falta de evidencia científica de daño o riesgo no reduce la obligación del actor de proteger el medio ambiente y la salud humana (Rudas, 2013, p. 18). La decisión significó la suspensión inmediata de 234 solicitudes de licencia que estaban en estudio en las zonas afectadas. La Directora de Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC), Julia Miranda Londoño, señaló:

Con esto evitamos el peligro de daño que puede generar autorizar nuevas actividades mineras sin una evaluación ambiental previa, que identifique sus impactos y diseñe las medidas de manejo particulares y adecuadas, sobre todo atendiendo a la importancia ecológica de estas áreas. (MADS, 2015, párr. 5)

Esta cita puede ser interpretada como el reconocimiento de algunas de las fallas existentes en la regulación del sector minero-extractivo, las cuales se pueden caracterizar como una falta de rigor técnico y legal en la concesión de licencias, como insuficiencia en la planificación y coherencia en las regulaciones ambientales, que son generalmente demasiado pasivas en términos de responsabilidades y compensaciones por daños ambientales causados por la extracción minera, y como una inadecuada garantía de los derechos individuales y colectivos (Abuchaibe, 2014, p.

196). También pueden causar problemas la falta de consulta a las autoridades locales en el proceso de concesión de licencias y la falta de transparencia en los estudios de impacto ambiental, que actualmente no se ponen a disposición del público.

A pesar de un compromiso aparentemente renovado con las cuestiones ambientales en la política descrita en los párrafos anteriores, es evidente que, históricamente, las acciones del Gobierno colombiano no siempre han estado a la altura de sus palabras. Sigue sucediendo que las licencias para la extracción minera se conceden en zonas que están protegidas por su importancia social y cultural, por ejemplo, en las reservas indígenas (Abuchaibe, 2014, p. 196). Por lo tanto, es razonable suponer que esto también podría suceder en las áreas recientemente protegidas por su importancia ecológica. En ese sentido, en la política no aparece nada sobre las actividades de extracción minera que ya tienen licencias aprobadas en las áreas recién protegidas. Por otro lado, la política describe la protección de las áreas como una “medida excepcional y provisional, en el sentido de que la misma no constituye la declaración definitiva de estas áreas” (MADS, 2015, párr. 7). En el futuro, se podría interpretar la posibilidad de levantar la protección establecida en esta política, como parte de las razones para dudar del compromiso del Gobierno colombiano con la protección del medio ambiente por encima de los intereses del sector minero-extractivo.

En términos más generales, en cuanto al daño ambiental asociado a la extracción minera, hay muchas dimensiones que se desconocen de esta actividad, lo que en parte es un problema relacionado con la falta de transparencia en los estudios de impacto ambiental (Rudas, 2013, p. 16). Como es una actividad que requiere la extracción y manipulación de grandes cantidades de materiales naturales, es lógico que la extracción minera plantee riesgos significativos para la estabilidad del propio terreno, así como para las fuentes de agua. Se estima que por cada tonelada de carbón extraído, se producen 10 toneladas de residuos, lo que significa que los 890 millones de toneladas de carbón de exportación de Colombia entre 1994 y 2012 generaron aproximadamente 9.000 millones de toneladas de material de desecho (Rudas, 2013, pp. 16-17). Esto sustenta el problema mencionado anteriormente que tiene Colombia al exportar recursos y quedarse con las consecuencias negativas del proceso de extracción.

Algunos problemas ambientales son fáciles de identificar, por ejemplo, la deforestación. Más de la mitad del territorio colombiano está

cubierto por bosques naturales y, si bien las tasas de deforestación han disminuido en los últimos años, se estima que cada hectárea de bosque es el hogar de aproximadamente 121,9 toneladas de carbón (Phillips, *et al.* IDEAM, citado en DNP, 2014, p. 470), lo que proporciona claros incentivos para generar una mayor deforestación con el fin de implementar más proyectos de extracción minera. Infortunadamente, mientras que la tasa de deforestación ha disminuido, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible también ha observado un aumento en la degradación de los bosques de Colombia, en parte, como consecuencia de la expansión de las actividades de extracción minera (MADS, 2013, citado en MADS, 2014, p. 14). El uso sostenible de los recursos hídricos supone un reto más, tanto en términos del agua necesaria para los procesos de extracción como del agua residual contaminada que se genera como consecuencia de la extracción. Los ríos Bogotá, Medellín, Chicamocha, alto Cauca, Lebrija y Chulo son, según el Instituto de Hidrología, Meteorología, y Estudios Ambientales (IDEAM), los que han sido más afectados por la extracción minera (IDEAM, citado en MADS 2014, p. 19). Así pues, los suministros de agua restringidos o contaminados tienen consecuencias directas para los que viven en la zona y dependen de estos como fuente de agua en su vida cotidiana.

Un caso de renombre que demuestra esto es el del río Timbiquí, en la región del Cauca, en la costa Pacífica colombiana, una región con un bajo nivel de desarrollo en la que muchas personas dependen de la pesca a pequeña escala, de la minería y de las actividades agrícolas para su subsistencia (Valencia, 8 de noviembre de 2012, p. 2). Existen más de 105 proyectos de extracción minera de diversos tipos y tamaños, incluyendo una gran cantidad de minería aurífera ilegal, a lo largo del río, lo que ha dado lugar a niveles alarmantes de mercurio y cianuro en el agua (Observatorio Pacífico y Territorio, 28 de enero de 2014, párr. 2). Esto ha contribuido a los problemas de seguridad alimentaria en la región, dado que los productos típicos como la yuca y el plátano ya no pueden ser cultivados y ahora es inseguro comer el pescado, un alimento básico de la dieta local, debido a la contaminación por mercurio (Observatorio Pacífico y Territorio, 28 de enero de 2014, párr. 2-3). Lamentablemente, estos impactos ambientales se han agravado por otras cuestiones relacionadas con el conflicto armado interno, las cuales serán consideradas en la próxima sección de este artículo.

Como se ha mencionado, todas las cuestiones económicas y ambientales identificadas tienen consecuencias directas para el pueblo colombiano. Además, es importante identificar algunos de los problemas sociales adicionales que han surgido como resultado del aumento de la extracción minera en el país. Todos estos problemas se combinan en el contexto de la extracción minera, lo que ha dado lugar a una nueva fuente de conflicto, al tiempo que tienen implicaciones específicas para la etapa de posconflicto.

Principalmente, estos se relacionan con el desplazamiento forzado y la marginación de las comunidades. Es imprescindible tener en cuenta que las comunidades marginadas por las actividades de extracción minera también suelen haber sido marginadas por el conflicto armado interno. Además, muchos estudios indican que un número significativo de las violaciones a los derechos humanos en Colombia en los últimos diez años se han producido en zonas mineras, y que estas mismas zonas han visto el mayor número de desplazamientos forzados. De hecho, se sugiere que una de las mayores amenazas a la supervivencia de las comunidades indígenas y afrocolombianas es la expansión de la extracción minera (Abuchaibe, 2014, p. 196.); 6,02 % de los territorios reconocidos como territorios de los afrocolombianos tienen licencias activas para la explotación minera, y otro 16,5 % tiene solicitudes pendientes (Abuchaibe, 2014, p. 197).

En un estudio realizado por Múnera Montes, Granados Castellanos, Teherán Sánchez y Naranjo Vasco (2014), los autores exploran los impactos de la minería del carbón en las comunidades afrocolombianas en La Guajira, el hogar de la mina de carbón al aire libre más grande de Colombia, El Cerrejón, que es una de las dos regiones de Colombia con los más altos niveles de minería de carbón. Existen claras evidencias del desplazamiento forzado, la devastación de la tierra y la violación reiterada de los derechos económicos, sociales y culturales básicos en esta región. Los autores señalan que existe una mentalidad de un “antes” y un “después” del proyecto minero. La comunidad inicialmente tenía buenas relaciones con los representantes de las empresas mineras Carbones de Colombia S.A. —Carbocol S.A.—, una empresa de propiedad estatal, y con Intercor, quienes desarrollaron el proyecto. Estas organizaciones se convirtieron en proveedoras de desarrollo para la zona, ofreciendo productos baratos y regalos de Navidad, y crearon expectativas poco razonables acerca de

los beneficios económicos que la comunidad recibiría de las actividades de extracción minera en la zona. Sin embargo, desde el principio hubo algunos miembros de la comunidad que rechazaron ofertas monetarias por sus hogares y tierras, señalando que no estaban interesados en cambiar su estilo de vida. Esto condujo a un problema que es común a muchas comunidades en toda Colombia: se dieron divisiones en la comunidad en función de quién estaba a favor del desarrollo de la extracción minera y quién estaba en contra.

A menudo, quienes se oponen a la extracción minera son presentados por las empresas, e incluso por el Gobierno colombiano, como opositores al desarrollo y al progreso. Los autores hacen hincapié en que había una estrategia específica de las empresas implicadas para evitar el reconocimiento de los derechos de las comunidades y colectivos, y deslegitimar a las organizaciones comunitarias, tratando solamente con los individuos y las familias. El hecho de que las empresas fueran capaces de hacer esto vincula claramente la cuestión previamente explorada de la débil regulación por parte del Estado colombiano que, según la Constitución Nacional, es responsable de proteger los derechos de todos los ciudadanos y tiene disposiciones específicas para proteger los derechos de las minorías. En este caso, muchas de esas personas y familias que vendieron sus casas descubrieron que el dinero ofrecido por las empresas no fue suficiente para restablecer una vida en un lugar diferente, con las mismas o mejores condiciones de las que habían tenido antes. De hecho, muchas personas se trasladaron a las zonas cercanas que más tarde también fueron utilizadas para la extracción de carbón, o se vieron afectadas negativamente por factores ambientales como el desvío o la contaminación del agua, y los altos niveles de polvo en el aire como consecuencia de la mina abierta. Por desgracia, los miembros de la comunidad también fueron víctimas de violencia e intimidación por parte de actores asociados a la mina. El tema de la violencia se estudiará en la próxima sección del artículo.

En última instancia, esta comunidad representa las experiencias de muchos miles de colombianos en todo el país que se ven afectados por diferentes tipos de proyectos de extracción minera. Al igual que con respecto a la perspectiva utilitarista sobre el uso de los recursos naturales, muchos comentaristas están dispuestos a aceptar estos impactos humanitarios simplemente como “daños colaterales” (Abuchaibe, 2014, p. 196) de los procesos económicos aparentemente necesarios. Sin embargo,

muchos actores han hablado consistentemente sobre los impactos sociales negativos de la extracción minera en Colombia, con la CEPAL e incluso el Parlamento Europeo pidiendo al Gobierno colombiano poner en práctica medidas especiales con el fin de proteger los derechos humanos frente a la expansión de la extracción minera (Rudas, 2013, p. 13).

Como conclusión de esta sección, se puede afirmar que la expansión del sector minero-extractivo plantea problemas graves para el Estado colombiano en tres aspectos claves. En primer lugar, está la falta de un sistema eficaz de regulación del sector que pueda generar beneficios económicos suficientes para contrarrestar sus efectos negativos, y que pueda distribuir estos beneficios para el bien del pueblo colombiano (Abuchaibe, 2014; Rudas, 2013). En segundo lugar, a pesar de los aparentes compromisos por parte del Gobierno colombiano con las medidas de protección ambiental, hay contradicciones significativas entre estos compromisos y otras políticas gubernamentales, que continúan promoviendo la expansión de la extracción minera (Abuchaibe, 2014; Rudas, 2013). En tercer lugar, los dos aspectos anteriores, en combinación con el legado histórico del conflicto armado interno, generan graves consecuencias para el pueblo colombiano que vive en áreas de extracción minera (Abuchaibe, 2014; Múnera Montes *et al.*, 2014; Rudas, 2013). Las implicaciones específicas de estos tres aspectos para el periodo de posconflicto se examinarán más adelante.

Los impactos actuales del conflicto armado interno en Colombia

Al igual que en el apartado anterior, es necesario tener en cuenta los impactos económicos, sociales y ambientales existentes en el conflicto armado interno en Colombia, con el fin de considerar sus implicaciones para una etapa de posconflicto. Es importante señalar que el conflicto armado interno ha planteado retos importantes para los temas ambientales y sociales, y también para el sector de la extracción minera.

En términos generales, el conflicto requiere grandes cantidades de inversión por parte del Gobierno colombiano en el sector militar, las cuales reducen los fondos disponibles para otras políticas, como los programas sociales y ambientales. El legado histórico de este conflicto ha limitado las oportunidades de desarrollo del país y ha incentivado la expansión

del sector minero-extractivo. Aunque el periodo de posconflicto también requiere altos niveles de gasto por parte del Gobierno, la reducción a largo plazo de estos costos será una oportunidad para la inversión en otros sectores.

El conflicto en sí ha generado daños ambientales, en muchos aspectos, como consecuencia de los enfrentamientos entre militares, guerrilleros y paramilitares. Más allá de esto, hay dos factores específicos relacionados con el conflicto que han repercutido en el medio ambiente en Colombia: las acciones terroristas contra la infraestructura energética, el medio ambiente y la población civil, por un lado, y por otro las fumigaciones aéreas con glifosato por parte del Estado.

En primer lugar, en toda la historia del conflicto, los ataques terroristas contra la infraestructura energética han sido una estrategia de las FARC y otros grupos guerrilleros. En julio de 2015, Tumaco en el suroeste de Colombia fue testigo de lo que el presidente Santos llamó “quizás el daño ambiental más grave en la historia del país” (*El Colombiano*, 28 de junio de 2015, párr. 1), después de que las FARC atacaran un oleoducto en la región y se vertieran más de 410.000 galones de petróleo crudo en los suministros locales de agua, afectando el abastecimiento de agua de los más de 150.000 residentes de la ciudad de Tumaco (Brodzinsky, 29 de junio de 2015, párr. 4). El mismo día, las FARC obligaron a los conductores de camiones que transportaban petróleo a vaciar sus vehículos en la carretera, con lo que añadieron otros 5.000 barriles de crudo a la situación (Brodzinsky, 29 de junio de 2015, párr. 7). Las FARC caracterizaron estos eventos como “consecuencias terribles y no deseadas” (*El Tiempo*, 27 de mayo de 2015, párr. 4) del conflicto y culpan del acontecimiento al Estado colombiano, pero también citan el suceso como una razón para “esforzarnos por buscar soluciones urgentes” (*El Tiempo*, 27 de mayo de 2015, párr. 4) al conflicto. Los ataques de este tipo han causado algunos de los peores daños que se han registrado en los ecosistemas colombianos y los recursos hídricos, y han tenido un serio impacto en las condiciones de vida y salud de la población colombiana.

Por otro lado, la actividad criminal asociada al conflicto armado interno también ha contribuido a la degradación del medio ambiente. En el caso ya mencionado del río Timbiquí, los impactos ambientales negativos de las actividades de extracción minera se ven agravados por la presencia de actores ilegales y por la siembra de cultivos ilícitos. Desde 2004, el

grupo criminal conocido como ‘Los Rastrojos’ ha estado operando en la zona, y compite con el Frente 29 de las FARC por el control de los cultivos de coca (*Verdad Abierta*, 1 de junio de 2014, párr. 9). Los resultados para las comunidades locales han sido los altos niveles de violencia y el desplazamiento, como consecuencia de los enfrentamientos entre el ejército, la guerrilla y las bandas criminales. En 2011, más de medio millar de personas fueron desplazadas en la región en cuatro movimientos masivos, incluyendo dos comunidades enteras —La Fragua y Velásquez— que fueron desplazadas por Los Rastrojos en mayo de ese año (*Verdad Abierta*, 1 de junio de 2014, párr. 20).

En segundo lugar, ha sido el uso de glifosato, un herbicida diseñado para erradicar cultivos ilícitos relacionados con el tráfico de drogas, aprobado por el Estado colombiano en el contexto del Plan Colombia con los Estados Unidos de América (EE.UU.), el cual tiene como objetivo poner fin al narcotráfico y a los grupos guerrilleros en el país (*Deutsche Welle*, 15 de mayo de 2015, párr. 3). Sin embargo, en mayo de 2015, el Consejo Nacional de Estupefacientes de Colombia prohibió las fumigaciones aéreas con dicha sustancia química, pues se plantearon serias preocupaciones con respecto a su impacto en el medio ambiente y la salud humana, ya que ha sido descrito como un “probable carcinógeno” por la IARC, agencia de la Organización Mundial de la Salud, OMS (*Deutsche Welle*, 15 de mayo de 2015, párr. 1). Aunque Colombia fue el último Estado en América del Sur en prohibir las fumigaciones aéreas con glifosato, tal acción demuestra que, al menos en algunas situaciones, el Gobierno colombiano está dispuesto a poner las preocupaciones ambientales o sociales por encima de otros intereses estratégicos. En este caso, la seguridad.

Paradójicamente, se ha argumentado que, en algunos casos, el conflicto ha protegido efectivamente ciertos territorios y ecosistemas debido a la imposibilidad de desarrollar la extracción minera u otras actividades en las zonas donde el Estado colombiano tiene una presencia muy débil (Hothschild, 20 de enero de 2015, párr. 1). Sin embargo, los beneficios de esta situación no deben ser sobreestimados, en comparación con los efectos negativos antes mencionados.

El último impacto significativo del conflicto armado interno que será examinado es la terrible historia de las violaciones a los derechos humanos cometidas a una serie de actores en Colombia, en el contexto

de los altos niveles de violencia en el país. En primer lugar, una investigación muestra que al menos cincuenta activistas ambientales y líderes en el país han desaparecido o han sido asesinados desde 2003, incluyendo trece que se estaban enfrentando a la extracción minera, a proyectos de infraestructura o hidroeléctricos a gran escala, entre otros (Gutiérrez Torres y Londoño, 15 de julio de 2015, párr. 4) y el total real podría ser mucho más. Estos hombres y mujeres, por lo general jóvenes, actuaron como representantes de las comunidades que luchan por la protección de sus derechos humanos, la propiedad de sus tierras explotadas y el medio ambiente en estas áreas y fueron, muy probablemente, víctimas de los grupos paramilitares asociados con la minería ilegal, o incluso, extraoficialmente, asociados a las actividades mineras legales. En segundo lugar, también debe tenerse en cuenta que las personas que participan en las actividades de extracción minera suelen ser víctimas de la violencia y de abusos a sus derechos humanos. Al igual que con el daño ambiental que se mencionó anteriormente, en el aspecto social, la extracción minera es a menudo el blanco de ataques, secuestros y extorsiones de las FARC y el ELN (Massé, 4 de marzo de 2013, párr. 4).

Un punto final a considerar en relación con el conflicto armado interno son las distintas perspectivas de las FARC y el ELN. Mientras las FARC consideran que la extracción minera hace parte de la agenda más amplia de reforma agraria y desarrollo, para el ELN esta cuestión tiene mucha más importancia (Massé, 4 de marzo de 2013, párrs. 7-8; Corredor, 10 de mayo de 2014, párr. 1). La principal implicación de esa diferencia es que los representantes del gobierno colombiano tendrán que adoptar un enfoque distinto en relación con el tema de la extracción minera, en los respectivos procesos de paz con cada guerrilla, lo cual complica aún más el potencial periodo de posconflicto. Muchas de las probables demandas del ELN, corresponden a asuntos explorados en las siguientes secciones del artículo.

Como conclusión a esta sección, se puede señalar que es evidente que el conflicto armado interno ha impactado todos los aspectos de la vida del país y que la extracción minera no es la excepción. Los impactos económicos, ambientales y sociales del conflicto también son chocantes, pero justamente esto llama la atención sobre la necesidad de que Colombia avance en el proceso de construcción de paz y utilice el periodo de posconflicto como una oportunidad para resolver estos problemas.

Implicaciones del posconflicto para la extracción minera, y los problemas sociales y ambientales en Colombia

En esta sección se abordarán algunas posibles soluciones a los numerosos problemas sociales y ambientales asociados a la extracción minera identificados en los dos apartados anteriores, teniendo en cuenta el potencial de una etapa posconflicto.

En primer lugar, en relación al sector minero-extractivo, la prioridad para el Gobierno colombiano, en el periodo de posconflicto, debe ser mejorar la regulación del sector así como incrementar la presencia del Estado en las áreas más afectadas por el conflicto armado interno. A medida que la amenaza de ataques y secuestros relacionados con el conflicto se reduzca, las empresas tendrán menos necesidades y, por lo tanto, también menos costos asociados con la seguridad (Massé, 4 de marzo de 2013, párrs. 14-15). En concordancia con lo anterior, la reconsideración de algunos aspectos de la extracción minera es necesaria, así como la expedición de regulaciones más estrictas a las empresas en relación con los problemas sociales y ambientales asociados a las actividades de extracción minera. Massé (4 de marzo de 2013, párr. 13) también hace hincapié en la necesidad de que el Estado colombiano implemente políticas públicas que eviten futuras asociaciones entre el sector minero-extractivo y los paramilitares y las bandas criminales que le brindan seguridad y que han perpetrado violaciones a los derechos humanos en el pasado. Además, los grupos guerrilleros desmovilizados quitarán a las bandas criminales el pretexto del chantaje y la extorsión que hacen necesaria una “protección” de las actividades de la guerrilla, por lo que será prioritaria la implementación de acciones más fuertes del Estado colombiano para enfrentar estas bandas criminales (Massé, 4 de marzo de 2013, párr. 18).

En segundo lugar, como se identificó previamente, las cuestiones relacionadas con la propiedad de la tierra fueron un factor importante en el origen del conflicto armado interno y, por tanto, serán un factor clave en una etapa de posconflicto. El aspecto más relevante de estas para la extracción minera, es que muchas de las tierras identificadas para los procesos de restitución son zonas donde se han concedido o están pendientes licencias de explotación minera (Abuchaibe, 2014, p. 197). En consecuencia, esto marca un serio desafío para el Estado colombiano en cuanto al

equilibrio de estas áreas, potencialmente conflictivas, debido a las implicaciones económicas y sociales, y el Gobierno debe estar dispuesto a negar solicitudes de licencias mineras si es en beneficio de las comunidades desplazadas que decidan volver o trasladarse a las áreas designadas.

El tercer elemento relativo a la extracción minera implica mirar al exterior. Colombia debería colaborar con sus vecinos Estados en la región amazónica para garantizar una solución regional a la cuestión de las actividades ilegales de minería en esa zona. Si los mercados ilegales operan transnacionalmente, así mismo debe hacerlo la formulación de políticas públicas. Igualmente, el fortalecimiento de la cooperación regional en todos los aspectos de la regulación de la extracción minera tendría beneficios en las acciones contra las corporaciones multinacionales y, según lo propuesto por el expresidente de Chile, Ricardo Lagos (2000-2006) (Massé, 4 de marzo de 2013, párr. 25), evitaría posibles incentivos para que las empresas trasladen sus actividades a los Estados latinoamericanos, basándose en que existen diversas normas de regulación (Cuevas Guarnizo, 25 de julio de 2015, párr. 18). El apoyo y la cooperación de los actores internacionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), la CEPAL y la Unión Europea, también pueden ser valiosos en este proceso.

La cuarta implicación para el período de posconflicto, relacionada con la extracción minera, y quizás la más importante, es que la mejora de la presencia del Estado colombiano a través de todo el territorio debería optimizar considerablemente la capacidad del Gobierno para tomar acciones en contra de los muchos defectos presentes en la regulación de la extracción minera, que ya fueron identificados en las secciones anteriores de este artículo.

Pasando a las implicaciones para los impactos ambientales y sociales negativos de la extracción minera y del conflicto armado interno, es lógico que una etapa de posconflicto sea una oportunidad para resolver muchos de estos problemas. De acuerdo con el párrafo anterior, la mejora de la presencia del Estado también tendría beneficios en este sentido.

Para los aspectos sociales, claramente relacionados con el tema de la restitución de tierras que se ha mencionado anteriormente, una respuesta eficaz a las verdaderas necesidades de las comunidades afectadas requiere la consulta de todos los actores relevantes. La participación de las comunidades desplazadas y marginadas debe estar en el centro de la

formulación de políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural en el posconflicto. Asimismo, el Gobierno debe esforzarse para asegurar el cumplimiento de sus compromisos constitucionales de protección de los derechos de todos los ciudadanos. Dicho esto, también es necesario que el Gobierno dé solución a los casos en que, por diversas razones, las personas desplazadas no opten por regresar al campo (Herrera Araujo, 13 de septiembre de 2015, párr. 5) y no debe imponer políticas a ningún actor sin una consulta adecuada. Todo lo anterior con el fin de establecer buenas relaciones entre todos los implicados en estas problemáticas.

Esto parece mucho más posible en un escenario de posconflicto de lo que lo ha sido en el pasado. El estudio realizado por Múnera Montes *et al.* (2014), demostró que las comunidades afectadas negativamente pueden, en algunos casos, ser fortalecidas a través de su oposición a los proyectos de extracción minera. Una reducción de la amenaza de la violencia o de las violaciones a los derechos humanos a los que se oponen o son escépticos con respecto a las actividades de extracción minera, alentaría una participación más fuerte de las comunidades y posibilitaría más campañas anti-mineras en todo el país.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se identifican cinco estrategias clave: 1) competitividad e infraestructura estratégicas, 2) movilidad social, 3) transformación del campo, 4) seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz, y 5) buen gobierno, todos los cuales se sustentan en un objetivo más amplio de crecimiento verde, lo que sugiere que la totalidad de sectores de la vida pública colombiana debe adoptar prácticas verdes (DNP, 2014, p. 34) a fin de lograr las proclamas del presidente Santos sobre un desarrollo sostenible que tenga en cuenta las dimensiones económicas, sociales y ambientales.

Del mismo modo, la paz ha sido identificada como un factor importante en relación con la protección de la biodiversidad: “la construcción de contextos de paz incluye la toma de decisiones sobre el uso de la base natural en territorios que hoy están en buen estado de conservación y que contienen ecosistemas de alta fragilidad y diversidad biológica” (MADS, 2014, p. 8).

Teniendo en cuenta la experiencia previa en relación con la regulación de la minería y la promoción de políticas ambientales y sociales, la verdadera cuestión en una etapa de posconflicto será si las acciones del Gobierno colombiano coincidirán con sus palabras. El Gobierno puede

promover su compromiso con la necesidad de conservar los ecosistemas y los recursos, pero hay una contradicción fundamental entre estas declaraciones y las que continúan incentivando la expansión del sector minero-extractivo. Sin lugar a dudas, hay regiones del país donde la minería no debería permitirse porque los impactos ambientales negativos a largo plazo serán mayores que las ganancias económicas a corto plazo.

Conclusiones

Teniendo en cuenta la gama de cuestiones económicas, ambientales y sociales relacionadas con la extracción minera exploradas en este artículo, es claro que el tema representa, en muchos aspectos, a la vez un desafío y una oportunidad para el Gobierno colombiano en una etapa de posconflicto. Como ha sido destacado por el presidente Santos y el Gobierno colombiano, el crecimiento económico —del cual la extracción minera es un elemento importante— es un componente fundamental en la construcción de paz en Colombia en el posconflicto, y en la provisión de un desarrollo sostenible para el país en el futuro. Sin embargo, el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para garantizar una respuesta integrada y holística que pueda equilibrar la extracción minera, la protección ambiental y unas condiciones sociales óptimas para el pueblo colombiano, especialmente para los que viven en las zonas mineras. La regulación de las actividades de extracción minera debe reforzarse con el fin de maximizar los beneficios económicos y, al mismo tiempo, minimizar los problemas ambientales y sociales asociados. Por consiguiente, en respuesta a los numerosos problemas identificados en este artículo, se consideran cruciales las siguientes recomendaciones, si ha de haber alguna esperanza de convertir la extracción minera en una etapa de posconflicto en el “círculo virtuoso” (*Semana*, 25 de septiembre de 2015, párr. 3) proclamado por el presidente Santos.

Recomendaciones

- La prioridad debe ser un fortalecido y mejorado marco regulatorio a la extracción minera que contemple los contextos territoriales y tenga una visión holística de la problemática, dándole a los impactos

ambientales y sociales la misma influencia que a los económicos en la toma de decisiones, asegurando políticas públicas coherentes entre todos los sectores.

- Este marco regulatorio debe ser transparente y abierto a la participación de todos los actores involucrados en, afectados por o interesados en las actividades minero-extractivas, incluidas las autoridades regionales, los grupos comunitarios y los defensores del medio ambiente, de los cuales los dos últimos han sido previamente desacreditados, marginados e incluso asesinados por su resistencia al sector minero-extractivo. Detalles más claros de los impactos ambientales de la extracción minera deben hacerse públicos y se deben establecer mecanismos de participación más efectivos para asegurar que las políticas públicas no estén alejadas de la realidad de las zonas mineras y que la confianza se restablezca entre todos los actores involucrados.
- En términos económicos, el Estado colombiano debe imponer políticas más estrictas para obtener más ingresos de la extracción minera, especialmente a las empresas extranjeras donde los recursos se usan sólo para la exportación. En una etapa de posconflicto, esto se compensaría con una situación donde hay mejoras en la seguridad y, en consecuencia, los costos de la seguridad son más bajos para las empresas privadas. Lo anterior daría a las autoridades del país más recursos para invertir en el tratamiento de los problemas ambientales y sociales provocados por la extracción minera.
- Los beneficios económicos de la extracción minera deben ser distribuidos de manera más eficaz para garantizar un verdadero desarrollo regional y una reducción de la desigualdad y la pobreza rural, como el Gobierno del presidente Santos ha proclamado repetidamente. Esto reduciría los incentivos para las actividades de extracción minera no regulada, informal o incluso criminal. Como el presidente Santos expresó en Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, tanto la paz como la extracción minera deben ser objetivos a largo plazo del Estado colombiano, en el contexto de las nuevas metas globales de desarrollo sostenible.

- El Estado colombiano debe fortalecer la garantía de todos los derechos humanos de los representantes de las comunidades y de los defensores del medio ambiente, lo que potencialmente puede movilizar más apoyo público y más acciones de resistencia al sector minero-extractivo.
- El Estado colombiano debe alinear la concesión de licencias para la explotación con las leyes sobre la restitución de tierras y los derechos de propiedad, teniendo en cuenta el legado histórico de desplazamiento forzado, causado tanto por el conflicto armado interno como por la expansión del sector minero-extractivo.

Referencias

- Abuchaibe, H. (2014). "Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza." [Revisión del libro del mismo nombre por Garay, L. J. (dir.)] *Opera*, 14, enero-junio 2014, 195-199.
- Brodzinsky, S. (29 de junio de 2015). FARC rebels bomb new section of oil pipeline. *The Guardian*. Recuperado desde <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/29/colombia-farc-rebels-bomb-oil-pipeline>.
- Cante Maldonado, F. y Trujillo Paredes, L. F. (2014). Posibilidades de gobernabilidad y gobernanza en distintos tipos de minería, *Opera*, No. 14, enero-junio 2014, 27-45.
- Código de Minas (2001) (Colombia). Recuperado desde <http://www.sim-co.gov.co/Portals/0/ley685.pdf>.
- Corredor A., G. (10 de mayo de 2014). Sector minero-energético, de cara a la paz. *U.N. Periódico*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado desde <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/sector-minero-energetico-de-cara-a-la-paz.html>.
- Cuevas Guarnizo, A. M. (25 de julio de 2015). La minería ilegal se ensañó con la Amazonia. *El Espectador*. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/mineria-ilegal-se-ensano-amazonia-articulo-575039>.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia, DNP. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Recuperado desde <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>.
- Deutsche Welle. (15 de mayo de 2015). *Colombia pone fin a fumigaciones con glifosato*. Recuperado desde <http://www.dw.com/es/colombia-pone-fin-a-fumigaciones-con-glifosato/a-18451688>.
- El Colombiano. (28 de junio de 2015). *Derrame de crudo es el peor daño ambiental de Colombia: Santos*. Recuperado desde <http://www.elcolombiano.com/derrame-de-crudo-en-tumaco-por-las-farc-es-el-peor-dano-ambiental-en-colombia-presidente-santos-DE2215371>.
- El Tiempo. (27 de mayo de 2015). *'Lo ocurrido en Tumaco son consecuencias no deseadas': FARC*. Recuperado desde <http://www.eltiempo>.

com/politica/proceso-de-paz/farc-se-pronuncia-sobre-derrame-de-crudo-en-tumaco/16013535.

González Posso, C. (2013). *El embudo minero: criminalizar al pequeño y proteger la ilegalidad del grande*. Recuperado desde <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/07/EL-EMBUDO-MINERO.pdf>.

Gutiérrez Torres, C. y Londoño, V. (15 de julio de 2015). Ambientalistas silenciados en Colombia. *El Espectador*. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/ambientalistas-silenciados-colombia-articulo-572826>.

Hernández Acosta, A. F. (29 de junio de 2015). Sobre la historia del conflicto agrario en Colombia. *Razón Pública*. Recuperado desde <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8558-sobre-la-historia-del-conflicto-agrario-en-colombia.html>.

Herrera Araujo, E. (13 de septiembre de 2015). La absurda e infructuosa restitución de tierras en Colombia. *Razón Pública*. Recuperado desde <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8824-la-absurda-e-infructuosa-restituci%C3%B3n-de-tierras-en-colombia.html>.

Hothschild, R. (20 de enero de 2015). La paradoja ambiental del acuerdo de paz. *El Espectador*. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/noticias/paz/paradoja-ambiental-del-acuerdo-de-paz-articulo-539073>.

Massé, F. (4 de marzo de 2013). Proceso de paz y sector minero-energético. *Razón Pública*. Recuperado desde <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3591-proceso-de-paz-y-sector-minero-energetico.html>.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS. (2015). *Minambiente protege áreas de importancia ecológica*. Recuperado desde <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/122-noticias-minambiente/1906-minambiente-protege-areas-de-importancia-ecologica-contr-actividades-mineras>.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS. (2014). *V Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica*. Recuperado desde <https://www.cbd.int/doc/world/co/co-nr-05-es.pdf>.

- Múnera Montes, L., Granados Castellanos, M., Teherán Sánchez, S., y Naranjo Vasco, J. (2014). Bárbaros hoscós: historia de resistencia y conflicto en la explotación del carbón en La Guajira, Colombia. *Opera*, 14, enero-junio, 47-69.
- Observatorio Pacífico y Territorio. (28 de enero de 2014). *Afrontar la minería, un reto de las comunidades*. Recuperado desde <http://www.pacificocolombia.org/novedades/afrontar-la-mineria-un-reto-de-las-comunidades/1147>.
- Ordoñez Arce, S. N. (2012). Colombia frente a la problemática de la degradación global ambiental. En S. Jost (Ed.) *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 519-541). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Colombia.
- Rudas, G. (2013). *Notas sobre el estado de la minería de carbón a gran escala en Colombia*. Recuperado desde <http://library.fes.de/pdf-files/bue-ro/kolumbien/10468.pdf>.
- Semana. (25 de septiembre de 2015). *Paz en Colombia tendrá dividendos en la economía y ambiente*. Recuperado desde <http://www.semana.com/nacion/articulo/santos-paz-en-colombia-tendra-altos-dividendos-en-la-economia-ambiente/443757-3>.
- U.S. Energy Information Administration. (9 de septiembre de 2015). *Short-term energy outlook*. Recuperado desde <http://www.eia.gov/forecasts/steo/report/>.
- Valencia, J. A. (8 de noviembre de 2012). Contaminación del río Timbiquí por la explotación minera irresponsable. *Observatorio de Territorios Étnicos*. Recuperado desde <http://etnoterritorios.org/CentroDocumentacion.shtml?apc=x-xx-1-&x=493>.
- Verdad Abierta. (1 de junio de 2014). *En Timbiquí sueñan con librarse del oro y la coca*. Recuperado desde <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5343-en-timbiqui-suenan-con-librarse-del-oro-y-la-coca>.



4. El narcotráfico en la política exterior del posconflicto

Drogas y política exterior colombiana: del paradigma prohibicionista a la búsqueda de políticas alternativas

Claudia Dangond Gibsone¹

Introducción

El presente artículo pretende revisar lo que ha significado la aplicación del enfoque prohibicionista para combatir el fenómeno de las drogas y en general el narcotráfico, y cómo él ha determinado el diseño y la implementación de la política exterior colombiana, para luego explorar si en el nuevo escenario que se está tejiendo a propósito de los diálogos que se llevan a cabo en La Habana entre el Gobierno nacional colombiano y la guerrilla de las FARC, se están creando condiciones que permitan pensar en la aplicación de una política diferente, alternativa al prohibicionismo, para contrarrestar el fenómeno de las drogas y cómo ello podría determinar un curso diferente de la política exterior del país.

El texto está dividido en cinco partes. La primera indaga sobre el origen del enfoque prohibicionista para luchar contra las drogas y cómo éste es adoptado por Colombia; la segunda explora los compromisos internacionales que ha asumido el país precisamente para aplicar ese enfoque, lo que da paso a una tercera parte en la que se establece la relación

¹ Profesora investigadora asociada en la Pontificia Universidad Javeriana. Abogada con Maestría en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana; Master of Science en Políticas de Desarrollo para América Latina del London School of Economics and Political Science y Especialización en Planeación Estratégica Urbana del CIDEU.

entre el conflicto armado colombiano y el flagelo del narcotráfico, a propósito de lo cual, en el cuarto acápite se explica cómo la política exterior enfocada a conseguir cooperación para lograr la paz en el país se confunde y/o fusiona con la desarrollada en clave de drogas.

Finamente, en la quinta parte, se describe y se hace un análisis de las implicaciones que pueden llegar a tener, para la vigencia del mencionado enfoque prohibicionista y la consecuente política exterior que se deriva del mismo, los acuerdos que tanto a nivel interno, en el marco de los diálogos de La Habana, como a nivel internacional, en escenarios mundiales y regionales, viene celebrando Colombia.

Para terminar, se ofrecen unas conclusiones y algunas recomendaciones que se espera sean útiles para los responsables del diseño y la implementación de la política pública, particularmente de la política exterior que se derivará de los posibles acuerdos que surjan del proceso de negociación entre el Gobierno nacional y las FARC-EP.

El origen de la política prohibicionista de las drogas adoptada por Colombia y el drama del narcotráfico

Cuando se habla de prohibicionismo respecto de las drogas, éste debe entenderse como el conjunto de políticas diseñadas para combatir tanto la producción como el consumo de sustancias psicotrópicas, así como la persecución de todos los delitos que tengan algún tipo de relación con esas conductas, es decir, de los delitos conexos con el narcotráfico.

Para Estados Unidos el tema de las drogas fue objeto de debate desde los años 60. Si se revisan los antecedentes de la Convención Única de Estupefacientes de 1961, se ve claramente cómo durante los debates en el seno de las Naciones Unidas la posición de ese país siempre buscó la aprobación de un documento mucho más eficaz. De hecho, no firmó el tratado y votó en contra cuando mediante la Resolución de 1962 emitida por ECOSOC se propuso invitar a los gobiernos a que ratificaran o se adhirieran al instrumento (Bewley Taylor y Jelsma, 2011, p. 14).

Con la administración Nixon², desde principios de la década de los 70, Estados Unidos diseñó e implementó lo que en su momento se conoció

² Richard Nixon fue Presidente de los Estados Unidos entre 1969 y 1974.

como la “guerra contra las drogas”, entre otras razones, a propósito del fenómeno que se presentó a partir del tráfico de marihuana producida en Colombia y exportada hacia ese país.

Dado que por aquella época todas las rutas y en general las redes existentes para la distribución de la hierba tuvieron origen en iniciativas de delinquentes provenientes del país del norte, el asunto capturó rápidamente la atención de las autoridades estadounidenses. Al establecer la “conexión colombiana” (*The Colombian Connection*) en cuanto que la producción se daba en Colombia, la relación bilateral entre los dos Estados comenzó a presentar los primeros signos de “narcotización”.

Casi simultáneamente en las dos naciones se expidieron actos administrativos y se promulgaron políticas internas mediante las cuales se atacaba y perseguía a los delinquentes dedicados al tráfico de la marihuana primero y luego de otras drogas y estupefacientes de más sofisticada elaboración.

Por una parte, en Estados Unidos se creó la DEA, oficina especializada en el cumplimiento de leyes sobre drogas (*Drug Enforcement Act*) con competencia “para coordinar las investigaciones antidroga fuera de Estados Unidos (Rodillo, 2011)” (Dangond, 2012, p. 137), mientras que entre 1970 y 1974, bajo la administración de Misael Pastrana Borrero, en Colombia se expedía el Estatuto Nacional de Estupefacientes (Decreto 1188 de 1974) y se firmaban sendos convenios con organismos multilaterales, tales como el Acuerdo Suramericano sobre Estupefacientes de 1973 y la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, con sus protocolos adicionales (Dangond, 2012, p. 137). Fue así como se inició la era del prohibicionismo y la criminalización de la producción, el consumo, el tráfico y todas las conductas relacionadas con el narcotráfico (Dangond, 2012, p. 137).

A partir de la segunda mitad de la década de los 70, cuando se fueron creando organizaciones criminales que administraban el negocio y el tráfico de estupefacientes, las medidas que se tomaron al interior de los Estados fueron haciéndose más complejas, pero siempre bajo el entendido de que se dirigían a hacer la guerra contra las drogas.

Desde la perspectiva de la política exterior y más concretamente de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, esta etapa se caracterizó por la firma de un Tratado de Extradición en 1979, aprobado mediante la Ley 27 de 1980, y otro de Asistencia Legal Mutua en 1980, durante las

administraciones de Julio César Turbay Ayala en Colombia y de Jimmy Carter en Estados Unidos³ (Dangond y Solano, 2010, p. 433).

No obstante lo anterior, si bien se tomaron medidas de corte prohibicionista, la preocupación primordial en Colombia no era precisamente la persecución de los carteles de la droga sino más bien de los grupos insurgentes contra quienes el Estado libraba una guerra desde finales de la década de los 50. Prueba de ello es la expedición del “Estatuto de Seguridad” que contemplaba facultades extraordinarias para el Presidente de la República, provenientes de la declaratoria de estado de sitio, figura existente a partir de la hoy extinta Constitución de 1886 y sus reformas, en su artículo 121. Así, los capos no reaccionaron de manera inmediata frente a la aprobación del Tratado de Extradición; ellos continuaron perfeccionando el negocio ilícito alrededor de las drogas y ejerciendo su poder en otros ámbitos tales como el deportivo, el comercio, la banca y la política (*El Espectador*, 26 de julio de 2012).

El enfoque prohibicionista liderado por Estados Unidos y seguido por Colombia y gran parte de los países de la región latinoamericana y del Caribe ha predominado como estrategia para atacar el problema de las drogas.

En el caso de Colombia, en todo este tiempo solo ha habido un intento por adoptar una perspectiva diferente. Se trata del período comprendido entre 1982 y 1984, cuando bajo el liderazgo del presidente Belisario Betancur “se tuvo una mirada tercermundista, se realizaron esfuerzos de concertación e integración, y se presentó una dualidad para el manejo de los asuntos económicos y políticos” (Ardila, 1991, p. 65). En efecto, aunque se incrementaron las acciones para reprimir el tráfico de drogas a nivel interno, llegó incluso a negarse la solicitud de extradición de dos colombianos: Emiro Mejía y Lucas Gómez Van Grieken, cuya captura fue solicitada por el entonces ministro de Justicia Bernardo Gaitán Mahecha, por petición de la Embajada norteamericana a través de notas verbales (*Semana*, 26 de mayo de 1983). Aun teniendo concepto favorable de la Corte Suprema de Justicia para proceder con la extradición, finalmente el Gobierno colombiano, retando las directrices de la política represiva de Estados Unidos, se negó a enviar a esos dos nacionales.

Rápidamente, durante la segunda mitad del mandato Betancur, cuando los carteles de la droga recrudecieron el ejercicio terrorista e

3 La implementación de estos instrumentos internacionales le correspondió a la administración del presidente republicano Ronald Reagan, quien gobernó Estados Unidos entre 1981 y 1989.

indiscriminado contra la población civil y penetraron distintos sectores de la vida política, económica y social de la Nación, se recuperó el cauce del prohibicionismo y Colombia se alineó de nuevo.

Los compromisos internacionales de Colombia y la lucha contra el narcotráfico como política de Estado

Los hechos de violencia que caracterizaron la segunda mitad de las década de los 80 demostraron cómo los carteles de la droga en Colombia estaban dispuestos a enfrentar al Estado colombiano sin importar si ello implicaba atacar de la manera más cruel y despiadada a la ciudadanía. La violencia incluyó el asesinato de jueces, magistrados y policías; atentados con bombas contra funcionarios e instituciones públicas como el Departamento de Seguridad —DAS— el 6 de diciembre de 1989, la voladura de aviones comerciales y el consecuente asesinato de cientos de colombianos, el homicidio del Director de *El Espectador*, Guillermo Cano Isaza, el 17 de diciembre de 1986; la persecución contra los medios de comunicación más emblemáticos y que se habían opuesto de forma valiente y transparente al poder oscuro del narcotráfico⁴; y los magnicidios de candidatos a la Presidencia de la República. Fue en ese período cuando se registraron la bomba al avión de Avianca (27 de noviembre de 1989) y los asesinatos de candidatos a la Presidencia: Luis Carlos Galán Sarmiento, del Partido Liberal Colombiano, perpetrado el 18 de agosto de 1989; Bernardo Jaramillo Ossa, de la Unión Patriótica (UP), el 22 de marzo de 1990; y Carlos Pizarro León Gómez, de la Alianza Democrática M-19, el 26 de abril de 1990.

Paradójicamente, desde el 12 de diciembre de 1986, por una controvertida decisión de la Corte Suprema de Justicia, Colombia no tenía un tratado de extradición vigente con Estados Unidos. En efecto, el tratado que había sido suscrito en septiembre de 1979 y aprobado a través de la Ley 27 de 1980, entró en vigencia el 4 de marzo de 1982. Sin embargo,

⁴ *El Espectador* fue atacado el 2 de septiembre de 1989 con una bomba de 135 kilos de dinamita. Posteriormente la familia Cano fue perseguida y atacada en varias oportunidades. El periódico *Vanguardia Liberal* fue atacado con un carro-bomba el 16 de octubre de 1989, atentado que causó la muerte de varios de sus periodistas y trabajadores.

no pasó mucho tiempo cuando fue declarado inexecutable unánimemente por todos los magistrados de ese alto tribunal al encontrar que se había producido un vicio de forma en su trámite. La decisión resultó a todas luces desconcertante, ya que se trataba de un instrumento que se había pensado y diseñado como una herramienta eficaz en la lucha contra el narcotráfico. Fue tal vez fue la única medida a la que los grandes capos de la droga le temían. Incluso era conocida la frase de uno de esos delincuentes, Pablo Emilio Escobar Gaviria, quien había indicado que prefería una tumba en Colombia que una cárcel en Estados Unidos. Más aún, a través del expresidente Alfonso López Michelsen, los narcotraficantes, particularmente Carlos Ledher y Pablo Escobar, plantearon la idea de suspender el tráfico de estupefacientes siempre que el Gobierno nacional no aprobara extradiciones por los delitos que habían cometido hasta el momento (Melo y Bermúdez, 1994).

Para 1985, tras la toma del Palacio de Justicia por la guerrilla del M-19, Melo y Bermúdez (1994) afirman que:

[Se] reforzó la percepción gubernamental de que existía una relación creciente entre narcotraficantes y grupos subversivos. Al mismo tiempo, en muchos sitios del país los narcotraficantes impulsaban una violenta guerra contra los sectores afines a la guerrilla, en especial la Unión Patriótica y el Partido Comunista, muchos de cuyos miembros y simpatizantes fueron asesinados por grupos “paramilitares” sostenidos y armados por los jefes de la droga, que buscaban frenar directamente las extorsiones y secuestros en las zonas rurales en las que estaban adquiriendo inmensas propiedades. (p. 102)

Todo ello fue propiciando el escenario que se consolidaría años más tarde, en el cual, hacer la guerra a las drogas debería implicar atacar a las guerrillas. Empero, aún sin tratado vigente, el gobierno del presidente Virgilio Barco siguió extraditando narcotraficantes apelando al poder con el que contaba el Ejecutivo para firmar las solicitudes de extradición.

La estrategia de Barco respecto de las drogas y el narcotráfico también se enmarcó en el prohibicionismo. Estados Unidos seguía reclamando acciones más contundentes y exigía mayor compromiso en la lucha sobre la base de argumentar que en la lógica de la doctrina de seguridad nacional, ese flagelo constituía una amenaza cuyas causas tenían origen

en el exterior, es decir, en los países productores, comercializadores y que albergaban a los más grandes y poderosos carteles.

Comprendiendo este hecho, el gobierno de Barco estructuró la guerra contra las drogas incluyendo varios aspectos: el fortalecimiento de la administración de justicia, la diferenciación entre la violencia proveniente del narcotráfico y la que se derivaba del conflicto interno con la insurgencia armada, el involucramiento tanto de la Policía nacional como del Ejército en la lucha contra las drogas, y la visibilización y el rechazo de la corrupción dentro de las instancias del Estado. Además, se fue planteando la necesidad de construir una política que atacara no solo la producción, la comercialización y el tráfico de estupefacientes, sino que cada vez fueron más las voces que reclamaban estrategias de los países consumidores y exportadores de los precursores químicos con los que se procesaba la coca en los laboratorios ubicados en las selvas colombianas.

En distintos escenarios, afirmó el presidente Barco que, dado el carácter transnacional del narcotráfico en cuanto la materia prima se producía en la región andina en general, los químicos que sirven para procesarla se hacían en otros países y en Colombia se refinaba y exportaba, el mismo debía tratarse como un delito contra la humanidad. A fines de 1987, el Grupo de los Ocho, en reunión que tuvo lugar en Acapulco, adhirió a este discurso y Colombia hizo énfasis en que no era justo ni equitativo asumir sola las consecuencias de la guerra y mucho menos que fuera sometida a sanciones por uno de los países que más contribuía a incentivar el fenómeno del narcotráfico en cuanto consumidor. La razón de esta posición obedeció a que por esa época, Estados Unidos aplicaba sanciones unilaterales, argumentando falta de resultados y contundencia en la lucha contra las drogas. Llegó incluso a expedir certificaciones y descertificaciones y a afectar la relación comercial entre los dos países. Fue sólo a partir de la intervención de la OEA, que se produjo por solicitud de Colombia, que la potencia del norte suspendió la aplicación de dichas medidas (Melo y Bermúdez, 1994).

Este enfoque amplio fue expuesto precisamente por el presidente Barco en la 44^a Asamblea General de las Naciones Unidas que tuvo lugar en noviembre de 1989. Por una parte, manifestó que Colombia había asumido la guerra contra el narcotráfico con gallardía y valentía, lo cual le había costado muchas vidas, y que ello no había sido suficiente para detener el flagelo y menos para frenar a los grandes capos de la droga.

Contó acerca de los magníficos resultados de las acciones por entonces emprendidas por las autoridades colombianas⁵ y a renglón seguido reiteró que nada de eso sería suficiente si la comunidad internacional no se involucraba activamente para atacar tanto la actividad como a sus impulsores. Indicó que los carteles de la droga estaban haciendo la guerra contra las naciones del mundo y no sólo contra Colombia. Afirmó entonces el Presidente Barco:

Después de anunciar el mes pasado las medidas excepcionales contra el narcotráfico, que fueron decretadas por el Gobierno con base en los poderes del Estado de Sitio, los narcotraficantes han continuado e incrementado sus prácticas terroristas. Han golpeado a familias inocentes, asesinan indiscriminadamente a transeúntes y personas humildes, y han puesto bombas en las instituciones como el periódico El Espectador, por su posición valerosa y vertical contra el delito organizado. Los narcotraficantes, con el propósito de proteger sus actividades ilegales, pretenden destruir la voluntad del pueblo y debilitar nuestras más preciadas instituciones. Escúchenme bien: ellos van a fracasar y Colombia, una de las democracias más antiguas y estables de América Latina, saldrá fortalecida de esta nueva prueba. En las últimas semanas hemos obtenido importantes victorias. Todas las energías del Estado se han orientado a romper la columna vertebral de los carteles de la droga. No sólo confiscando y destruyendo muchas toneladas de cocaína. De hecho, las autoridades colombianas incautan cerca del 80% de la cocaína decomisada en el mundo. Pero la ofensiva va mucho más allá. Los responsables materiales del asesinato de Luís Carlos Galán ya han sido capturados. Miles de sospechosos han sido detenidos y sus propiedades, cuentas bancarias, plantas de procesamiento, equipos de comunicación, aeronaves, yates, residencias y fincas, por valor de muchos millones de dólares, han sido decomisados.

Aun así, todas estas victorias no serán suficientes para ganar esta guerra. Por esta razón me encuentro hoy aquí. Sólo a través de una acción internacional concertada podemos aspirar a derrotar el flagelo del narcotráfico. Los carteles de la droga nos han declarado una guerra total. Esa declaración de guerra es contra todas las naciones. Contra aquellas que ven destruido el futuro de sus jóvenes por la droga y

5 Entre otras, la captura de Jorge Luis Ochoa Vásquez, fundador del cartel de Medellín, en 1984.

también contra las que, como Colombia, ven amenazadas su democracia y sus instituciones por la violencia y el terrorismo. No existen fronteras para la muerte que genera este sucio negocio, no existe ningún país que se pueda considerar a salvo del terrorismo del narcotráfico. Ha llegado el momento de que los narcotraficantes tampoco encuentren un solo lugar en el mundo que les sirva de refugio o en el que se puedan sentir seguros. Para la comunidad de naciones ha llegado la hora de decidirse.

Para muchos de ustedes puede ser difícil aceptar que estamos ante una guerra global, y más bien la entienden como un flagelo que afecta exclusivamente a este hemisferio. Muchos creen que la cocaína es un mal solamente de las Américas, que la droga se produce en Suramérica y se consume en Norteamérica. Eso realmente no es así por cuanto al mismo tiempo que estamos aquí reunidos, los tentáculos del narcotráfico están penetrando en Europa y en el Lejano Oriente. La agresiva búsqueda de nuevos mercados no respeta los océanos, como tampoco respetó las fronteras. Donde haya consumidores habrá proveedores. De hecho la cocaína es solo una de las manifestaciones más perniciosas de la crisis de abuso de las drogas que es mucho más amplia. No hay que llamarse a engaños, este flagelo nos afecta a todos. (Buenahora, 1991, pp. 115 y ss.)

Más adelante propuso un Plan de Acción Global para atacar el flagelo y afirmó la necesidad de que la comunidad internacional asumiera corresponsabilidad. Los puntos de la propuesta fueron:

1. Atacar la demanda de drogas ilegales sobre la base de considerar que el consumo se convierte en alimento para el narcoterrorismo y, por tanto, pone en jaque a las democracias de la región.
2. Reducir la oferta de cocaína a través de la acción conjunta y la cooperación internacional.
3. Perseguir las armas que ingresaban a Colombia procedentes de otros países que eran adquiridas para los carteles de la droga.
4. Apelar a la cooperación internacional para controlar el lavado de activos en cuanto delito conexo con el narcotráfico.
5. Impulsar la cooperación económica y financiera para mantener la economía en los buenos niveles en que se encontraba.

Este decidido liderazgo que Colombia asumió le valió el apoyo de la comunidad internacional y la perfiló como la impulsora del principio de corresponsabilidad aplicable a la política prohibicionista en la que estaban ya comprometidos varios países latinoamericanos y del Caribe.

La inexorable relación entre el conflicto armado interno y el problema de las drogas en Colombia

Como quedó esbozado atrás, a partir de los hechos de la toma del Palacio de Justicia en Colombia, para algunos analistas la relación entre el narcotráfico y las guerrillas colombianas data, al menos, de mediados de la década de los 80 (Gehring y Cuervo, 2013, p. 1).

El conflicto colombiano y el problema de las drogas en el contexto de la nueva agenda mundial

Al iniciar la década de los 90, la nueva agenda mundial que se estructuró a partir de la caída del Muro de Berlín y el fin del comunismo, abrió paso a la identificación de nuevas amenazas a la seguridad nacional. Entre ellas se ubicó el narcotráfico y luego el terrorismo, este último reforzado con ocasión de los ataques terroristas a Nueva York del 11 de septiembre, por parte de la organización terrorista Al Qaeda y su líder Osama Bin Laden.

Bajo el mandato de César Gaviria Trujillo (1990-1994) sucedieron varios hechos relevantes: después de una negociación con el Gobierno nacional, Pablo Escobar se entregó a las autoridades colombianas, mientras que en el seno de la Constituyente se debatía y aprobaba la no extradición de nacionales colombianos, pero tras un año de reclusión, el capo se fugó y un año más tarde, en diciembre de 1993, fue dado de baja por la Policía nacional.

Todos estos hechos ayudaron a ‘internacionalizar’ la lucha contra las drogas ilícitas. Los escándalos que rodearon la llegada al poder del presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998) produjeron un deterioro de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, quien calificó a Colombia de Estado paria.

En la década de los 90, la acción del país fue contundente al hacer la guerra contra los carteles. Se dieron importantes capturas, extradiciones y muertes de los jefes de los carteles de la droga. Para citar solo algunos,

basta recordar la muerte de Gonzalo Rodríguez Gacha en diciembre de 1989; la captura y extradición de los Rodríguez Orejuela⁶ y otros cabecillas del cartel de Cali⁷ en junio de 1995; y la rendición de Orlando Henao, alias ‘el hombre del overol’, miembro del cartel del norte del Valle.

De esta manera los grandes carteles fueron desmoronándose. Sin embargo, el tipo de estructuras que habían ideado y la rentabilidad del negocio impidieron que se menoscabara la actividad. Pronto las organizaciones se reestructuraron con nuevos cabecillas que habían aprendido el manejo y las rutas y tenían manera de continuar las relaciones con los contactos internacionales necesarios para seguir fortaleciendo las redes. Esta reorganización también dio paso a que se estrecharan aún más los vínculos entre el narcotráfico y los grupos al margen de la ley, tanto con los paramilitares como con las guerrillas (Ghering y Cuervo, 2013, p. 1). No en vano se ha sostenido durante mucho tiempo que el narcotráfico es el combustible de la guerra o como afirman Ghering y Cuervo (2013):

El narcotráfico se convirtió así en el dinamizador del conflicto en Colombia: por un lado es la mayor fuente de financiación de los grupos armados, por otro lado, los grupos se disputan el control del territorio y los corredores estratégicos para estabilizar el poder en el negocio. (p. 2)

La geografía del conflicto armado y la geopolítica del narcotráfico en Colombia

Prueba de lo anterior es que, a pesar de las distintas estrategias para atacar el narcotráfico, fumigar las plantaciones y fortalecer los instrumentos de cooperación internacional, se produjo un aumento considerable de los cultivos ilícitos en Colombia durante la primera mitad de la década de los 90. De acuerdo con la CEPAL:

6 Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela fueron extraditados a Estados Unidos después de haber sido condenados y pagar una corta pena de prisión en Colombia. El primero en salir del país fue Gilberto, en diciembre de 2004, y luego Miguel, en enero de 2005, por cuanto se encontró que habían seguido delinquiriendo después de 1997.

7 El cartel de Cali estaba encabezado por los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, oriundos del Tolima; por José Santacruz Londoño, asesinado por la organización paramilitar de Carlos Castaño cuando se evadió de la cárcel La Picota en enero de 1996; y por Helmer ‘Pacho’ Herrera, quien se entregó a la justicia colombiana en septiembre de 1996 (*El Espectador*, 24 de agosto de 2012).

La evolución a partir del año 1994 indica que los cultivos han crecido de manera importante en Colombia y han sido decrecientes en Bolivia y Perú⁸. Asimismo el rendimiento de los cultivos ha aumentado en Perú y en menor escala en Colombia, y ha disminuido fuertemente en Bolivia. [...] Los informes muestran además una tendencia creciente de hectáreas de cultivos, estimándose para Colombia en 1998 una extensión de 78.200 hectáreas sembradas de coca, 7.350 de amapola [...] y 5.000 de marihuana (ésta última destinada principalmente al consumo interno, Thoumi, 1997). (Arriagada y Hopenhayn 2000, p. 15)

Colombia: fumigación de coca e incautación de cocaína, 1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998	Variación
Incautación de cocaína (kilos)	27.501	27.995	26.578	45.948	78.077	183,9 %
Fumigación de cultivos de coca (ha)	4.904	25.402	23.025	44.124	69.155	1.310,2 %

Fuente: CEPAL, 2000.

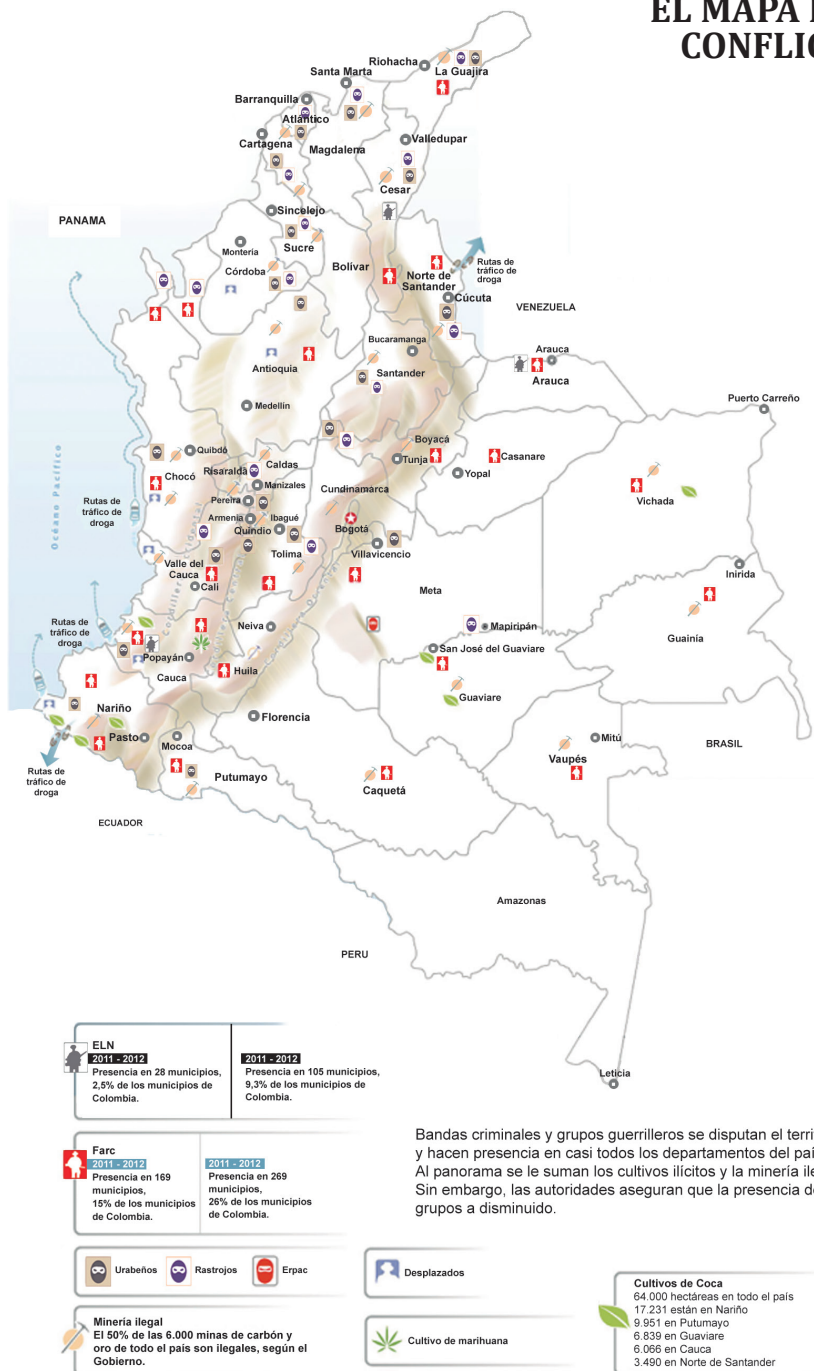
En el estudio realizado por los investigadores Díaz y Sánchez (2004) sobre la geografía de los cultivos ilícitos y el conflicto armado en Colombia, se encontró que el aumento en la producción de coca y por tanto de la participación del país en el mercado mundial de la droga:

[E]stuvo acompañado por el proceso de fortalecimiento del narcotráfico y la consolidación de la industria, inicialmente en manos de los llamados “carteles” de Medellín, Cali y la Costa. Sin embargo, en los 90s se presentó un debilitamiento de los carteles y el control de la producción de cultivos ilícitos pasó a manos de los grupos armados ilegales, llegando a convertirse en una de sus principales fuentes de financiación. Esto les ha permitido escalar hasta finales de los años noventa su actividad armada y su pie de fuerza. (p. 64)

Existen sendos estudios que permiten visualizar cómo en aquellos lugares en los que se encuentran los cultivos de coca y de amapola en el país, se han instalado también los grupos al margen de la ley. El siguiente es el mapa presentado por el diario *El País* (5 de agosto de 2012), que refleja lo sostenido en este sentido.

8 Es precisamente lo que se conoce como el “efecto globo”.

EL MAPA DEL CONFLICTO



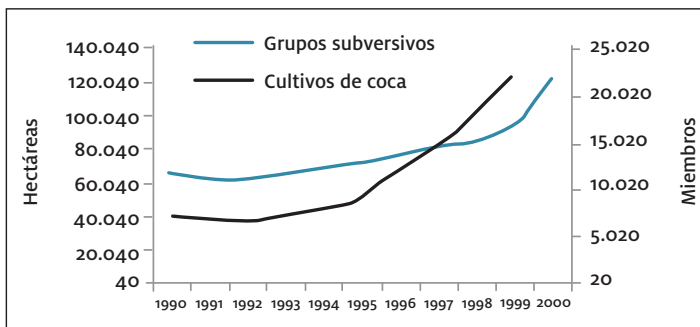
Fuente: La información para éste gráfico es de la Policía; la Defensoría del Pueblo; el Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto, Cerac; la Corporación Arco Iris; Indepaz y del informe de la ONU de cultivos ilícitos 2011.

De acuerdo con el Ejército y la Policía de Colombia, tanto la guerrilla como los paramilitares se vieron fortalecidos por los ingresos provenientes del mercado de estupefacientes. En el estudio realizado por Osorio (2003), se sostiene que:

[E]l narcotráfico tiene efectos multiplicadores de gran peligro incluido el producto del cultivo, procesamiento y tráfico, todos los cuales han facilitado un aumento notable del número de grupos armados, así como su capacidad bélica. Por lo menos el 30% de sus ingresos en la actualidad provienen de “impuestos” cobrados sobre la hoja y pasta de coca recaudados por los intermediarios en las áreas de cultivo.

Las siguientes gráficas ilustran lo anterior.

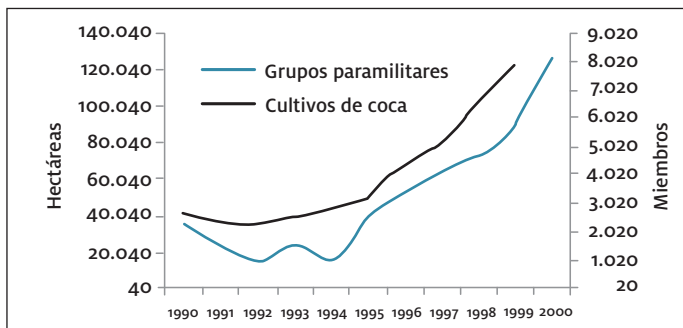
Gráfica 1. Cultivos de coca vs. miembros de grupos subversivos*



Fuentes: Ejército, Policía Nacional de Colombia

* Osorio, 2003.

Gráfica 2. Cultivos de coca vs. miembros de grupos paramilitares*



Fuentes: Ejército, Policía Nacional de Colombia (DNP, 2002)

* Osorio, 2003.

El Plan Colombia y la Diplomacia para la Paz

Cuando en 1998 Andrés Pastrana Arango llegó a ocupar la primera magistratura de la Nación, Colombia ocupaba “dos tercios de la producción mundial de cocaína y hacia finales de esta década los cultivos se incrementaron en un 57 %” (Gehring y Cuervo, 2013, p. 2).

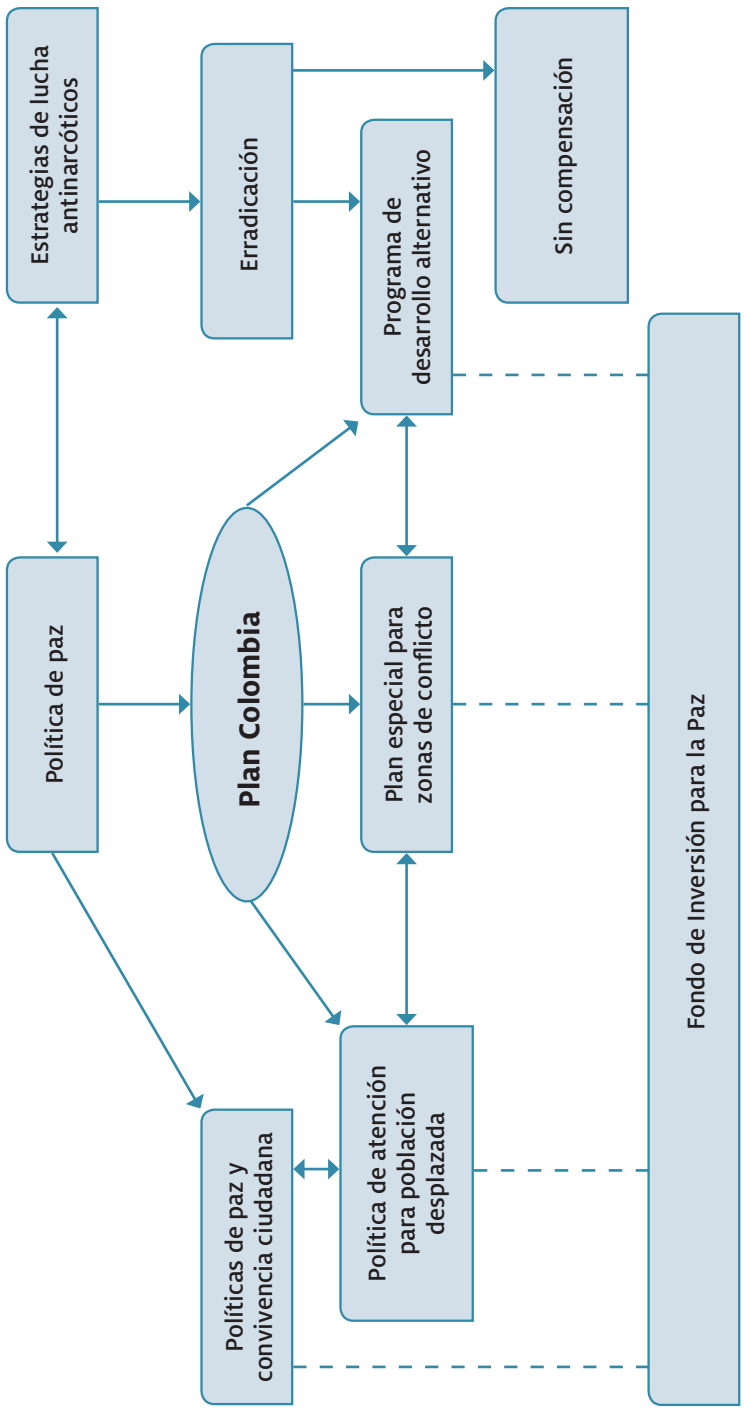
Por ello el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, denominado “Cambio para construir la Paz”, se diseñó sobre la base de entablar un diálogo con la guerrilla para acordar la paz y de implementar una serie de políticas en varios frentes que permitieran al Estado recuperar el terreno perdido, la presencia institucional en todo el territorio nacional y el ejercicio de la autoridad legítima. Para ello era necesario entonces también atacar el narcotráfico en todas sus dimensiones y aplicar una serie de medidas que se enmarcaban en el prohibicionismo. Se partió de que los grupos insurgentes estaban involucrados en las actividades propias del tráfico de estupefacientes, por lo que se apeló a negociar con los primeros y simultáneamente a fortalecer a la Fuerza Pública para atacar el segundo.

Uno de los capítulos fundamentales en esta etapa fue el dedicado al desarrollo y la paz. Precisamente en el documento del Plan se definieron las estrategias dirigidas a las zonas afectadas por el conflicto. Entre ellas se destaca el Plan Colombia, estructurado para actuar en tres frentes: buscó facilitar la sustitución de los cultivos ilícitos por medio de programas de desarrollo alternativo, atender a la población desplazada por el conflicto armado y priorizar la atención en aquellas zonas donde la violencia hizo estragos. El propio Gobierno esquematizó de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, como se muestra en el diagrama.

Los cuatro componentes del Plan Colombia fueron: el fortalecimiento institucional y el desarrollo social, la recuperación económica y social, la negociación política del conflicto armado y la lucha contra el narcotráfico, que consistió fundamentalmente en la reducción del cultivo, el procesamiento y la distribución de sustancias psicoactivas en un 50 % en los siguientes seis años (Osorio, 2003).

Apelando al principio de corresponsabilidad que había sido ya aceptado por la comunidad internacional, incluyendo a Estados Unidos, se solicitó la solidaridad de este país y de Europa, Japón y algunos organismos multilaterales (Pardo, 2001, p. 36) para implementar las acciones contempladas en el Plan Colombia. La ayuda llegó y se destinó, por voluntad de los donantes, a reforzar el componente militar del Plan y a la

Diagrama 1. Estrategia Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002



Fuente: UPRU-DNP.

erradicación de los cultivos ilícitos e interdicción. Con ello se pretendía que mientras se atacaban las fuentes de producción, la demanda disminuiría al aumentar el precio por la escasez del producto.

El mismo Plan Nacional de Desarrollo (PND 1998-2002, p. 114) contempló un capítulo dedicado a la Diplomacia para la Paz, fundamento de la política exterior de ese Gobierno, que afirmaba que:

[L]as drogas ilícitas irrumpieron en la historia del país nutriéndose y potenciando los graves problemas sociales, políticos, económicos y culturales de la sociedad colombiana. Contaminaron la vida política, económica y social, permearon a las guerrillas, ayudaron al paramilitarismo y afectaron nuestras relaciones con la comunidad internacional. (p. 114)

Con ello se indicaba que la política doméstica estaría inexorablemente unida con los lineamientos de la política exterior y se hacía explícito el hecho de que la prioridad del Gobierno nacional —la paz— debería involucrar a la comunidad internacional. El propósito fundamental en ese sentido sería:

[Lograr] el apoyo y la colaboración de los gobernantes de las naciones industrializadas y de los organismos internacionales para iniciar la redención económica y social de las regiones más afectadas por el conflicto armado, [...] y buscar la ayuda de los países desarrollados para realizar las grandes inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional que les permitirán a los campesinos encontrar alternativas diferentes al conflicto armado y erradicar los cultivos ilícitos. Para ese propósito se creó el Fondo de la Paz, el cual se nutrirá con recursos provenientes de fuentes domésticas y de la cooperación internacional. (PND 1998-2002, p. 114)

Más de mil millones de dólares fueron destinados por Estados Unidos para apoyar esta iniciativa. El 80 % para fortalecer el componente militar y solo el 20 % para atender programas sociales y económicos. Además, otro paquete de ayuda, que algunos calificaron como injerencia e intervencionismo, fue dedicado a intensificar las fumigaciones aéreas de los cultivos ilícitos (Tickner, 2007, p. 97).

Ante los cuestionamientos de la comunidad internacional sobre la conducta de las FARC y el incumplimiento de algunos compromisos adquiridos por esa organización, fue el propio presidente Pastrana quien,

ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, sugirió que podían ser calificadas de terroristas:

[...] las FARC son las únicas que tienen la capacidad de definir cómo y de qué forma quieren que la comunidad internacional los mire a ellos. Si quieren que los vean como terroristas, como narcotraficantes o como una organización guerrillera que quiere la solución política del conflicto armado (Asamblea General de Naciones Unidas, 2001). (Tickner, 2007, p. 101)

La implementación del Plan Colombia y el desarrollo de las negociaciones con las FARC en el Caguán⁹, dejaron en evidencia la precariedad de la presencia del Estado en muchas zonas del territorio nacional, en particular aquellas donde se concentraban los cultivos de hoja de coca correspondían a los sitios en que se ubicaban precisamente los grupos al margen de la ley (Tickner, 2007, p. 100). Además, cuando los diálogos se rompieron y el presidente Pastrana afirmó que la organización insurgente había optado por el terrorismo, habiéndose ya producido el ataque a las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001, no quedó duda acerca de que tanto el conflicto colombiano como el fenómeno del narcotráfico en tanto combustible del primero, constituían la amenaza terrorista de más alto calado en el hemisferio occidental (Moreno, 2002, citado por Tickner, 2007, p. 102).

Ello derivó en que el Departamento de Estado calificara de terroristas a las FARC, al paramilitarismo y al ELN, así como en el levantamiento de la restricción del uso de los recursos de cooperación solo para controlar el narcotráfico. En la medida que la relación drogas y guerrilla estaba ahora sin duda atada por las actividades terroristas, no había limitación: los dineros del Plan Colombia pudieron ser destinados al combate contra-insurgente sin ninguna restricción.

De la Diplomacia para la Paz a la Diplomacia del Terrorismo

El cambio de gobierno no produjo un cambio en la estrategia prohibicionista, pero sí en el discurso. Para la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), el terrorismo y el narcotráfico eran un mismo

⁹ Área del territorio colombiano cuya extensión fue de 42.000 km, despejada para adelantar las conversaciones de paz entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC. Se creó en 1998 mediante la Resolución 85 de 14 de octubre y operó desde enero de 1991 hasta el 21 de febrero de 2002, cuando se rompieron los diálogos.

fenómeno y había que atacarlo de igual forma. De hecho, la política de seguridad democrática propuesta por Uribe partía de la base de que no había un conflicto interno sino la necesidad del Estado de acabar y combatir a los “grupos narcoterroristas” de las FARC. Hacer la guerra al terrorismo correspondía a hacer la guerra a las drogas. El lenguaje que utilizó el Gobierno ya no fue sobre la base de la búsqueda de la paz, sino de la lucha antiterrorista. Si bien se negó la existencia de un conflicto interno de orden político, sí se puso de relieve la existencia de graves problemas de orden público por la amenaza terrorista de grupos al margen de la ley.

Fue una etapa en la que las políticas prohibicionistas vieron su más fuerte aplicación. No hubo restricciones frente a la fumigación de los cultivos ilícitos; la concentración de glifosato en el compuesto con el que se realizaban las aspersiones aumentó y se incrementaron las extradicciones¹⁰ (Tickner, 2007, p. 103).

No obstante lo anterior, aunque los datos arrojados por la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito difieren de los que incluye el Informe del Departamento de Estado de Estados Unidos, y reconociendo que efectivamente se produjo una disminución de las áreas cultivadas entre 2001 y 2010, para 2011 se constató un nuevo incremento y Colombia continuó situándose en los primeros lugares dentro de la lista de países productores de coca (Tickner, 2007, p. 104).

A partir del Plan Colombia, durante la administración Uribe se presentó lo que se conoció como el Plan Patriota, iniciativa diseñada para adelantar una ofensiva militar contra los grupos insurgentes. Fueron cerca de treientos millones de dólares comprometidos para tres años, además de una cooperación especial en el proceso de negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC.

El fracaso de la política prohibicionista y la política exterior asociada a la misma

Los resultados obtenidos desde los años 70 hasta ahora han mostrado el fracaso de la política prohibicionista. Más de siete mil millones de

10 Para mediados de 2004, durante la administración de Álvaro Uribe Vélez, se habían producido 149 extradicciones, de acuerdo con *El Tiempo* (4 de junio de 2004). Posteriormente se produjeron todas las que resultaron el proceso de reinserción de los miembros de grupos paramilitares y de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.

dólares invertidos por Estados Unidos y el doble de esa cifra aportado por Colombia no han impactado ni siquiera el número de hectáreas sembradas de coca. “El área actual es de 64.000 ha. Y aunque algunas de estas cifras, por razones obvias, tienen cierto rango de incertidumbre, expertos señalan que los ingresos del narcotráfico representan entre un 2 % y 4 % del PIB de Colombia” (Gehring y Cuervo, 2013. p. 2). Los datos que trae el Informe sobre Drogas de la UNODC (2013) resaltan que:

La superficie mundial dedicada al cultivo de coca ascendió a 155.600 hectáreas en 2011, prácticamente sin cambios respecto del año anterior, pero un 14 % por debajo de 2007 y un 30 % menos que en 2000. Las estimaciones de la cantidad de cocaína fabricada, expresadas en cantidades de cocaína pura al 100 %, oscilaron de 776 a 1.051 toneladas en 2011, cifra igual en gran medida a la del año anterior. Las mayores incautaciones de cocaína del mundo (sin ajustar la pureza) se siguen notificando en Colombia (200 toneladas) y los Estados Unidos (94 toneladas). Sin embargo, ha habido indicios en los últimos años de que el mercado de cocaína se ha ido desplazando a varias regiones que antes no se asociaban al tráfico o al consumo. Se han observado aumentos considerables en Asia, Oceanía y América Central y del Sur y el Caribe. En América Central, la mayor competencia en el tráfico de cocaína ha dado lugar a niveles de violencia crecientes. (p. 3)

El consumo, por su parte, si bien ha disminuido en Estados Unidos en cerca de un 40 % entre 2006 y 2011, la demanda se ha trasladado a otros continentes como Oceanía, Asia y la misma América Latina. Colombia, para no ir más lejos, es uno de los países que se ha visto inundado de coca. Como la demanda internacional ha disminuido, los traficantes han optado por abrir a toda costa el mercado nacional y han establecido redes de microtráfico en todo el territorio nacional, particularmente en las ciudades. Se calcula que “20 % de la cocaína producida en el país se consume internamente. Medio millón de colombianos tienen algún nivel de drogadicción y miles son consumidores ocasionales” (Gehring y Cuervo, 2007, p. 3). Brasil fue considerado hasta 2009 como el segundo mercado más importante de cocaína, aunque para 2010, según el Informe Mundial de las Drogas de ese año, fue remplazado por Argentina (Bagley, 2011).

Las técnicas de erradicación de los cultivos más bien han producido efectos negativos tanto en términos de medio ambiente como en términos

de seguridad para las comunidades que habitan cerca de las áreas cultivadas y para los erradicadores mismos, cuando se trata de realizar el procedimiento manualmente (Gehring y Cuervo, 2013).

El campo ha perdido en muchos lugares su vocación productiva porque resulta más rentable en términos económicos cultivar la hoja de coca que dedicar tiempo y recursos al cultivo de otros productos.

Más de 62.000 familias campesinas y alrededor de 300.000 personas en el campo trabajan de manera permanente en esta riesgosa actividad. Mientras 55 % de ellos indica que se involucran por razones económicas y de facilidad de comercialización, 28 % lo hace porque son obligados por parte de grupos armados ilegales (Gehring y Cuervo, 2013, p. 3)

El narcotráfico sigue siendo el combustible de la guerra por cuanto organizaciones como las FARC siguen derivando financiación para cometer sus actos terroristas. El cálculo es que reciben un ingreso promedio anual de cuatrocientos millones de euros e ingresos por más de la mitad de las trescientos cuarenta y cinco toneladas de coca que produce el país anualmente (Gehring y Cuervo, 2013, p. 3).

El liderazgo de Colombia en el cambio de paradigma en la lucha contra las drogas

Ante el evidente fracaso de la política prohibicionista, la necesidad de explorar otro tipo de alternativas que permitan contrarrestar los efectos terribles que el narcotráfico está causando en América latina y el Caribe, varias voces se han levantado con ideas y propuestas. En efecto, previo a la celebración de la VI Cumbre de las Américas que tendría lugar en Cartagena de Indias en 2012, varios mandatarios de la región sugirieron abordar el tema de las drogas dentro de la agenda oficial de las sesiones.

Primero el Presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, y después el de Colombia, Juan Manuel Santos, manifestaron la idea de “empezar a considerar la posibilidad de regularizar la producción, el tráfico y el consumo de drogas que hoy son ilícitas” (Dangond, 2013). A esta iniciativa, siendo consecuentes con lo realizado por ellos hasta el momento, se unieron organizaciones tan respetables como la Comisión Global sobre

Política de Drogas, conformada por los expresidentes de Brasil, Colombia y México, Fernando Henrique Cardozo, César Gaviria Trujillo y Ernesto Zedillo, respectivamente.

Ante la iniciativa, la primera reacción del presidente de Estados Unidos, Barak Obama, fue rechazar enfáticamente cualquier alternativa distinta a la del prohibicionismo y mucho menos si ello implica discutir sobre la legalización de las drogas.

Aunque el tema no fue incluido en la agenda oficial, en el discurso de apertura de la Cumbre, el presidente Santos se refirió así al asunto:

Por último —entre varios— hay otro tema en que vale la pena revisar los paradigmas. Hay uno en particular.

Hablo de la llamada Guerra contra las Drogas, que declaró el Presidente Nixon en 1971, y que realmente lleva más de 100 años, desde cuando se firmó en 1912 la Convención Internacional del Opio.

Hoy, un siglo después, resulta más que oportuno, conveniente, hacer un alto en el camino para hacer una evaluación; para establecer simplemente dónde estamos y para dónde vamos.

A pesar de todos los esfuerzos, inmensos esfuerzos, inmensos costos —tenemos que reconocerlo—, el negocio de las drogas ilícitas sigue pujante, la drogadicción en la inmensa mayoría de países es un grave problema de salud pública, y el narcotráfico continúa siendo el principal financiador de la violencia y del terrorismo.

Colombia, y muchos otros países de la región, creemos que es necesario iniciar una discusión, un análisis sobre este tema que —sin prejuicios ni dogmas— contemple los diferentes escenarios y las posibles alternativas para enfrentar este desafío con mayor efectividad.

Debe ser una discusión abierta, sin sesgos ideológicos, sin sesgos políticos, rigurosa, y basada en la evidencia sobre los costos y beneficios de cada alternativa.

Por supuesto, esa discusión no puede servir de excusa para dejar de hacer lo que todos sabemos que es indispensable: combatir con toda la firmeza, con toda la contundencia y sin ningún descanso al crimen organizado.

Y debe ser una discusión —cómo no— centrada en la gente, en las víctimas de este negocio.

Y víctimas son los consumidores —los drogadictos—; víctimas son los que sufren la violencia que el narcotráfico estimula; víctimas son los millones de presos en las cárceles del mundo; víctimas son los ciudadanos que sufren los efectos de la corrupción, y por supuesto víctimas son los muertos —¡tantos muertos!— caídos por causa de este negocio y su combate.

Esta Cumbre no resolverá este tema, eso lo doy por hecho, pero puede ser el punto de partida para que se inicie una discusión que llevamos aplazando demasiado tiempo. (Cumbre de las Américas, 2012)

El esfuerzo por abordar el tema dio como resultado la expedición de un comunicado que fue claro respecto al enfoque con el cual los mandatarios querían que el tema de las drogas fuera abordado. Esta corriente partía de que los esfuerzos hasta ahora realizados por la comunidad regional e internacional, implementando una política prohibicionista, no habían dado los frutos esperados. El texto de la nota señaló lo siguiente:

1. Que el problema de las drogas es una amenaza para la salud pública, el bienestar y la estabilidad política y económica de los pueblos y naciones de América.
2. Que las bandas criminales dedicadas al tráfico de estupefacientes y sus delitos conexos están buscando permanentemente penetrar las sociedades y las instituciones democráticas.
3. Que no han sido ni son suficientes los esfuerzos aislados de cada una de las naciones, sino que se requiere de una acción coordinada bajo un enfoque integral y equilibrado para que realmente se produzca un impacto sobre el problema mundial de las drogas.
4. Que es imperativo recordar el compromiso fijado por los Estados para que en 2019 se haya producido la eliminación o al menos una reducción importante de los cultivos ilícitos, la producción, fabricación y el tráfico de drogas ilícitas, de la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; y de la desviación y el tráfico ilícito de precursores y el blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas, y,
5. Que apoyan la realización de la Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y de Jefes de Organismos Nacionales Especializados contra el Problema Mundial de las

Drogas, que tendrá lugar en Lima, Perú, en junio de 2012. (VI Cumbre de las Américas, 2012)

Una vez finalizadas las sesiones, al clausurar la VI Cumbre (2012), el presidente Santos manifestó con complacencia cómo varios mandatarios habían discutido sobre el problema mundial de las drogas y cómo habían acordado revisar los resultados de la actual política en las Américas y explorar nuevos enfoques para fortalecer esa lucha y ser más efectivos.

De ese evento internacional, la Organización de Estados Americanos obtuvo un mandato concreto de los Presidentes que acordaron solicitarle a la Organización de Estados Americanos hacer un estudio sobre la guerra contra las drogas que contemplara varios escenarios y ofreciera soluciones alternativas. (Oppenheimer, 2012, citado en Dangond, 2014, pp. 220-221)

El informe fue presentado en 2013 y contempla una serie de escenarios sobre la base de considerar alternativas en el tratamiento del problema de las drogas, siempre bajo la perspectiva de que debe ser abordado con un enfoque integral y no solo contemplar medidas represivas y sancionatorias. Los nuevos escenarios planteados incluyen una mirada del consumo como un problema de salud pública, la despenalización del mismo así como del tráfico de drogas y, finalmente, la legalización.

Después, con la llegada de Ernesto Samper Pizano a la Secretaría General de Unasur, el debate sobre los drogas se ha fortalecido. Ya desde la cumbre extraordinaria de diciembre de 2014 que tuvo lugar en ese organismo regional, se anunció que la temática sería abordada sistemáticamente por esa organización.

El enfoque con que la Unasur aborda el problema coincide con la perspectiva planteada en el Plan Nacional de Desarrollo del segundo mandato del presidente Santos (2014-2018). En este documento, la problemática de las drogas se inscribe en los temas de la seguridad, la justicia y la democracia para la construcción de la paz, y se indica que lo que se persigue es “enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada, con enfoque de derechos (p. 442).

Para agosto de 2015, se realizó una reunión de parlamentarios de la región, cuyo objeto consistió en examinar alternativas en materia de políticas de drogas en América Latina sobre la base de considerar, entre otras cosas, que:

[L]a política de ‘guerra contra las drogas’ implementada a nivel global desde 1971 hasta nuestros días empleando para ello una estrategia centrada en el control de la oferta, ha demostrado que adolece de fundamentos válidos para dar cuenta eficazmente del fenómeno y reducir su impacto en la ciudadanía, produciendo externalidades negativas que afectan al conjunto de la sociedad, aumentando la violencia perpetrada por los grupos criminales y en algunos casos por el propio Estado, afectando especialmente a los sectores más vulnerables de las sociedades y generando además corrupción e impunidad que debilitan la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho. (Unasur, 2015a)

Posteriormente, durante la reunión en Montevideo, se anunció la aprobación por parte del Consejo Suramericano sobre Problema Mundial de las Drogas¹¹, de un consenso “sobre la política mundial de drogas con el enfoque de los derechos humanos”, documento que sería presentado en abril de 2016 ante las Naciones Unidas, específicamente la Ungass (*El Espectador*, 31 de agosto de 2015). Una propuesta de esta naturaleza implica hacer un cuestionamiento de fondo al modelo prohibicionista y represivo que ha predominado hasta el momento para combatir el narcotráfico.

La iniciativa se inspira en el modelo impulsado recientemente por Uruguay, que plasmó en la ley de regulación de la producción y la comercialización de la marihuana bajo el control del Estado, y trata de incorporar distintas iniciativas que se han ido trabajando en los países de la región, tales como la de Bolivia con el “consumo ancestral” de la hoja de coca, o el “intento chileno de despenalizar el cultivo doméstico y el uso medicinal del *cannabis*, así como el indulto a los ‘microtraficantes’ en Ecuador” (*El Espectador*, 31 de agosto de 2015). Entre los aspectos que contempla el documento para el tratamiento del problema de las drogas, se destaca:

1. Enfoque integral, equilibrado, multidisciplinario y sostenible
2. Enfoque transversal de derechos humanos
3. Enfoque de género y atención a grupos vulnerables

¹¹ El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPDM) se creó en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur, el 10 de agosto de 2008, con el objeto de proponer estrategias que permitan reducir la demanda de drogas psicoactivas y propiciar el desarrollo alternativo, integral y sostenible (Unasur, s.f.).

4. Garantizar los usos médicos y científicos de las sustancias bajo control
5. Fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho
6. Enfoque territorial de las políticas de drogas
7. Reducción de la demanda
8. Desarrollo Alternativo integral y sostenible, incluido el preventivo
9. Medidas de control para la reducción de la oferta
10. Cooperación internacional
11. la coordinación y armonía del Sistema de Naciones Unidas (Unasur, 2015b)

El cuarto punto de la agenda en los diálogos de La Habana: solución al problema de las drogas ilícitas

El cuarto punto de la agenda de los diálogos sostenidos en La Habana entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP desde el primer mandato del presidente Santos (2010-2014), está dedicado a la “solución al problema de las drogas ilícitas” sobre la base de que el fin del conflicto armado en Colombia necesariamente implica trabajar sobre el más importante motor del mismo: el narcotráfico. Sin embargo, el acuerdo señala que el tema debe ser abordado no porque la guerrilla esté vinculada con el narcotráfico, sino por cuanto al estar ligada la persistencia de los cultivos ilícitos a las condiciones de pobreza, marginalidad y débil presencia institucional, su solución es fundamental para la construcción de una paz estable y duradera (*Borrador conjunto del acuerdo sobre solución al problema de las drogas ilícitas*, 2014, p. 1).

Paradojalmente, si bien se acepta tratar el tema en la mesa de diálogos, la guerrilla de las FARC no admite ser calificada como narcotraficante pues sostiene que sus vínculos con el tráfico de drogas están dados exclusivamente en el entendido que se considera una fuente de financiación para sus actividades insurgentes y que al no constituir el centro de su accionar ni su fin último, no es posible ser encasillada como un cartel de la droga. Dicha posición contrasta con lo que hasta ahora se sabe respecto

del tipo de “sanciones” que admite recibir, pues entre ellas se encuentra la posibilidad de contribuir a erradicar manualmente los cultivos de coca existentes en el país.

Desde sus inicios, el acuerdo destaca la condición de transnacionalidad que reviste el problema de las drogas ilícitas, razón por la cual asegura que las políticas que se diseñen para su tratamiento deben “asegurar la acción coordinada en el marco de la cooperación internacional” (*Borrador conjunto del acuerdo sobre solución al problema de las drogas ilícitas*, 2014, p. 2) en cuanto la comunidad internacional debe asumir su responsabilidad colectiva, asegurándose siempre de que se respete la soberanía nacional y la no intervención en los asuntos internos de los Estados.

Al explicar el tipo de políticas que deben ser consideradas para la solución del problema, el acuerdo es enfático al afirmar que deben ser estrategias que den cuenta de una visión integral de la problemática, lo que incluye la persecución y criminalización de las organizaciones delictivas, además de considerar un enfoque de derechos humanos y de salud pública diferenciado y de género.

Indistintamente en el acuerdo se habla de “organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico” de un lado, y de “criminalidad organizada asociada al narcotráfico”, de otro. Si bien el texto no incorpora una definición que permita entender específicamente a qué se refiere con uno y otro término, del mismo puede inferirse que las primeras son los verdaderos carteles de narcotraficantes, mientras que en la segunda podrían ubicarse las organizaciones insurgentes que no se reconocen narcotraficantes.

La distinción es importante porque con las primeras no se tiene ningún tipo de consideración a la hora de perseguirlas y criminalizarlas por el delito de narcotráfico y conexos, mientras que la segunda, de acuerdo con una reciente declaración del Presidente de la Corte Suprema de Justicia y la interpretación del Fiscal General de la Nación, no podría investigarse ni juzgarse como tal pues el narcotráfico podría ser considerado un delito conexo al delito político cuando, como en el caso de la interpretación de las mismas FARC, se derivan recursos económicos de la actividad para financiar los “actos propios” de la organización insurgente y, por ende, “puede ser objeto de amnistías e indultos” (Bustos, 2015, pp. 16-18). Concretamente señaló el Presidente de la Corte:

Para nada es descartable, entonces, que el tráfico de estupefacientes, utilizado como herramienta para sostener económicamente los fines políticos de la confrontación armada, sea conexo al delito de rebelión. El único condicionamiento fáctico para tal declaración jurídica sería que el narcotráfico haya sido un medio para sostener la guerra, situación compatible con el desenvolvimiento del conflicto armado en Colombia.

[...] Las anteriores razones serían suficientes para justificar amnistías e indultos que cobijen delitos políticos y conductas delictivas conexas —no atroces— como el narcotráfico, si no fuera porque algunas personas pregonan la existencia de un deber del Estado colombiano de extraditar a todo sujeto que haya incurrido en tráfico de narcóticos. Afirmación que, de ser cierta, constituiría un obstáculo normativo en la consecución de la paz negociada con los alzados en armas. (Bustos 2015, pp. 16-18)

Otro de los criterios para el diseño de soluciones sostenibles es que las políticas deben contemplar un enfoque territorial “basado en la participación ciudadana y en la presencia y el fortalecimiento, en términos de efectividad, eficiencia y transparencia, especialmente de las instituciones responsables de la atención social y de las responsables de la seguridad y protección de las comunidades” (*Borrador conjunto del acuerdo sobre solución al problema de las drogas ilícitas*, 2014, p. 2).

En cuanto a la cadena del narcotráfico, el acuerdo contempla diferencias en materia de aplicación de sanciones cuando se trata de los eslabones más débiles, esto es, los cultivadores y los consumidores. Así mismo, en un esfuerzo por reivindicar las tradiciones de las comunidades indígenas, precisa que la política debe reconocer los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca.

Cuando aborda la necesidad de acabar con los cultivos ilícitos, el acuerdo resalta la importancia de trabajar en la sustitución de tales cultivos y de propiciar un desarrollo alternativo, para lo cual sugiere que ello será posible solo si se trabaja conjuntamente con las comunidades y las autoridades a través de procesos de planeación participativa bajo el compromiso de realizar una Reforma Rural Integral, lo cual es parte del acuerdo que se refiere a ese tema específicamente.

Respecto del consumo, el texto menciona la necesidad de abordar ese problema creciente en el país, sobre la base de comprometer no solo a las autoridades y a la comunidad, sino también a la familia, en torno a “una política de promoción de la salud, prevención, reducción del daño, atención integral e inclusión social de los consumidores, que debe tener un enfoque diferencial y de género” (*Borrador conjunto del acuerdo del acuerdo sobre solución al problema de las drogas ilícitas*, 2014, p. 3).

Con la indicación de los compromisos que deberán ser asumidos por el Gobierno nacional, por las FARC-EP y por la sociedad en su conjunto, el borrador de acuerdo pasa a referirse a los programas y políticas que se consideran adecuados para resolver el problema:

1. Programa de sustitución de cultivos de uso ilícito, que aunque tendrá una cobertura nacional, se iniciará con la priorización de algunas zonas en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial y otros criterios.
2. Programas de prevención del consumo y salud pública.
3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

En este punto se indica que la construcción de la paz supone esclarecer la relación entre la producción y la comercialización de las drogas ilícitas y el conflicto armado, “incluyendo la relación entre el paramilitarismo y el narcotráfico, y la disposición de todos de contribuir a ese esclarecimiento”, lo que se determinará cuando se aborde el punto sobre justicia (*Borrador conjunto del acuerdo sobre solución al problema de las drogas ilícitas*, 2014, p. 21).

También se aclara que se debe diseñar una estrategia para perseguir los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos, incluyendo la implementación efectiva de la extinción de dominio.

El acuerdo además señala que el Gobierno se comprometió a promover:

[U]na Conferencia Internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas para reflexionar, hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sea necesario emprender, teniendo en cuenta la discusión y los nuevos desarrollos internacionales

en la materia, así como la perspectiva de los países consumidores y productores, en especial las experiencias y las lecciones aprendidas en Colombia e identificando buenas prácticas basadas en la evidencia. (Borrador conjunto del acuerdo sobre solución al problema de las drogas ilícitas, 2014, pp. 23 y 24)

Lo mismo se compromete a hacer en organizaciones regionales como OEA, Unasur y Celac.

El posconflicto y el viraje de la política exterior colombiana en clave de drogas

Los términos en que está planteado el *Borrador conjunto del acuerdo sobre solución al problema de las drogas ilícitas* muestran la concreción de lo que el Gobierno del presidente Santos ha venido planteando incluso desde el Plan Nacional de Desarrollo y que consiste en dar un viraje al enfoque con el que se aborda el problema de las drogas.

Con toda claridad y contundencia, se recoge la afirmación hecha de tiempo atrás y apoyada por un sector importante de la comunidad internacional, en el sentido de que la política punitiva, derivada del prohibicionismo que Colombia vienen aplicando desde la década de los 70, fracasó y que es necesario plantear alternativas y escenarios diferentes para el manejo de ese flagelo que es el narcotráfico.

En materia de política exterior un planteamiento de esa naturaleza implica un cambio en el discurso que venía manejándose hasta hace algunos años. Pero en realidad el discurso se ha venido modificando tanto en la política nacional como en los escenarios internacionales y no ha generado mayor resistencia, salvo de Estados Unidos que aún se resiste, por lo menos de palabra, a aceptar un cambio de paradigma.

Conclusiones

1. No obstante los esfuerzos y la inversión de más de 7 mil millones de dólares por parte de Estados Unidos y el doble de esa cifra destinado por Colombia, en el marco del Plan Colombia, no se ha logrado la meta trazada a partir de la implementación de políticas represivas enmarcadas en el prohibicionismo.

2. Colombia ha sido un país líder en el combate del narcotráfico en la región latinoamericana y del Caribe y en el mundo. Su política exterior ha reflejado ese liderazgo a partir de las relaciones bilaterales en las que ha primado la cooperación y la concertación con Estados víctimas del mismo flagelo. El país se ha destacado también en escenarios multilaterales como Naciones Unidas y la OEA, enarbolando, proponiendo y haciendo imperar principios como el de corresponsabilidad, que han permitido y propiciado que cada vez más países inscriban su lucha contra las drogas y el narcotráfico en un enfoque prohibicionista.
3. Ante el fracaso de enfoque prohibicionista se hace necesario explorar soluciones alternativas para enfrentar el problema de las drogas y el narcotráfico, que den cuenta de los factores y variables que lo alimentan tanto desde una perspectiva económica como social y política. Se trata entonces de remplazar el enfoque prohibicionista por uno integral.
4. El escenario internacional que se ha tejido a partir del reconocimiento del fracaso de la aplicación de las restricciones y prohibiciones absolutas a la producción, el consumo y otras actividades conexas con el narcotráfico y las drogas, permite que las propuestas que Colombia pueda hacer en aras de que se revisen nuevos escenarios y soluciones para enfrentar la problemática, tengan posibilidad de ser debatidas en diferentes foros locales e internacionales.
5. Las nuevas perspectivas que se presenten para abordar el problema deben considerar no solo las variables propias del fenómeno sino las diversas manifestaciones del mismo, presentes en los países de América Latina y el Caribe, e incluso en Estados Unidos, en Europa y en el mundo entero en general.
6. El hecho de que la corriente que busca establecer, o al menos discutir, nuevos escenarios para atacar el narcotráfico y el problema de las drogas se dé justo cuando en Colombia se adelanta un proceso de diálogo para buscar la paz entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC, puede constituir una oportunidad para que el país avance hacia nuevas perspectivas en el tratamiento de la temática.

7. Resulta particularmente interesante constatar que uno de los temas de la agenda del proceso de negociación para culminar con el conflicto armado colombiano sea preciso el de la solución al problema de las drogas ilícitas. La manera en que se ha abordado esta problemática, el acuerdo firmado ya (16 de mayo de 2014) y los demás acuerdos a los que se llegue si se culmina positivamente el proceso, incidirán directamente en la política exterior colombiana, sobre todo si se considera que la misma ha estado edificada en buena parte a partir de la construcción de una respuesta a un problema transnacional, pero cuyas bases han estado fincadas durante mucho tiempo en Colombia.
8. Al contrastar el texto del acuerdo firmado el 16 de mayo de 2014, con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, hecho con posterioridad a esa fecha por cuanto las elecciones presidenciales se hicieron después —el 15 de junio de 2014— y con el documento resultado de la reunión del Consejo de Unasur para las Drogas llevada a cabo en Montevideo en agosto de 2015, es claro que los tres concuerdan tanto en los enfoques del tratamiento al problema como en las soluciones y políticas sugeridas.
9. Ello permite afirmar que el *Borrador conjunto del acuerdo sobre solución al problema de las drogas ilícitas* ya está siendo implementado, tanto a nivel nacional, con el Plan de Desarrollo, carta de navegación del Gobierno, como a nivel internacional. Incluso ya se tiene la fecha de la sesión especial que se realizará en el seno de Naciones Unidas en 2016, tal como lo establece el borrador del acuerdo, como un compromiso del Gobierno nacional.
10. Más aún, algunas de las decisiones adoptadas recientemente dan cuenta de tal implementación: la suspensión de las fumigaciones y aspersiones aéreas de los cultivos ilícitos con glifosato, así como la claridad que se va teniendo respecto de qué tratamiento judicial podrían recibir las FARC-EP por haberse lucrado del narcotráfico, y el compromiso asumido, con el visto bueno de Estados Unidos, de no extraditar a los cabecillas de la organización insurgente, entre otras.

Recomendaciones

1. El reconocimiento que ha ganado Colombia a partir de su propuesta y la consiguiente aceptación por parte de la comunidad internacional del principio de la corresponsabilidad, es un hecho que debe aprovechar el país para liderar el estudio de soluciones alternativas o de nuevos enfoques para abordar el problema de las drogas y el narcotráfico. Se trataría entonces de propender por un cambio de paradigma que de cualquier forma debe ser concertado con otras Naciones y actores involucrados.
2. Resulta interesante constatar cómo la estrategia del país, plasmada tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el acuerdo de La Habana sobre el tema puntual, se ha ido concretando en escenarios internacionales. En el Foro que tendrá lugar en 2016 en el seno de la ONU, el Estado colombiano no debe perder de vista que es necesario hacer una revisión concienzuda de los avances, retrocesos y lecciones aprendidas de la aplicación del enfoque prohibicionista en los distintos países, pero también que ya es posible empezar a hacer un balance de las distintas experiencias a lo largo del mundo, incluidos los países latinoamericanos, que han ensayado soluciones diferentes y que incluso han avanzado en legalización de algunas sustancias y la aplicación de un énfasis del enfoque de salud pública, entre otros.
3. En el trabajo que adelante Colombia, bien sea a partir de decisiones gubernamentales y estatales, bien a partir de acuerdos a los que se llegue en el marco del proceso de diálogos con las FARC, los tomadores de decisión y más concretamente los responsables de la política exterior colombiana, deben recordar que aunque el país es soberano y autónomo, hay temas que no pueden ser decididos sin el concurso de la comunidad internacional. Un cambio de paradigma en el enfoque con el que se ataque y se aborde el problema de las drogas debe pasar por revisar, por ejemplo, el régimen internacional sobre el mismo incluyendo, entre otras, las convenciones, resoluciones y decisiones adoptadas en el seno de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, asunto que bien podría liderar Colombia, acompañada de otros países de la región, como Uruguay y

México, entre otros, para quienes el narcotráfico y la lucha contra el mismo han implicado el sacrificio de vidas humanas, recursos económicos e incluso la disminución de los estándares democráticos de las Naciones.

4. No considerar el punto anterior podría derivar en una situación por lo menos incómoda para Colombia, en el sentido de que en el evento de culminar exitosamente el proceso de diálogos de La Habana, si se mantiene lo acordado en materia de drogas hasta ahora, al tratar de implementarlo en el orden interno, si no se ha reproducido un movimiento que haga reaccionar en el mismo sentido a la comunidad internacional, lo que podría pasar es que el país incurra en vulneración de acuerdos suscritos internacionalmente.

Referencias

- Ardila, M. (1991). *¿Cambio de norte? Momentos críticos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Arriagada, I. y Hopenhayn, M. (2000). *Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie de Políticas Sociales. Recuperado desde <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/5621/lcl1431e.pdf>.
- Bagley, B. (2011). El 'efecto globo' o porque se está perdiendo la 'guerra contra las drogas'. *Razón Pública*. Recuperado desde <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/1743-el-efecto-globo-o-por-que-se-esta-perdiendo-la-guerra-contra-las-drogas.html>.
- Bewley Taylor, D. y Jelsma, M. (2011) Cincuenta años de la Convención única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica. Transnational Institute. Serie reforma legislativa en materia de drogas, 12.
- Borrador conjunto del acuerdo sobre solución al problema de las drogas ilícitas*. (16 de mayo de 2014). Recuperado desde <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/borrador-conjunto-solucion%C3%B3n-al-problema-de-las-drogas-il%C3%ADcitas>.
- Buenahora Febres-Cordero, J. (1991). *El Proceso constituyente: de la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*. Bogotá: Tercer Mundo Ed.
- Bustos, J. L. (2015). *Delito político y anhelos de paz: hacia una dogmática compatible con la justicia transicional*. Conferencia presentada en la Fiscalía General de la Nación, Bogotá: septiembre. Recuperado desde <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/delitos-politicos-y-anhelos-de-paz.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL. (2000). *Panorama Social de América Latina*, ed. julio, 1999-2000, LC/G.2068-P Santiago de Chile.
- Cumbre de las Américas. (2012). *Discurso de Clausura, Juan Manuel Santos Calderón. Cartagena de Indias, 15 abril*. Recuperado desde www.vicumbredelasamericas.com/discurso-del-presidente-de-colombia-juan.

- Dangond, C. (2012). El narcotráfico: un tema no oficial en la agenda de la Cumbre. *Revista Javeriana*, 784 (tomo 148, publicación 79), 36-43.
- Dangond, C. (2012). El problema del narcotráfico en la política exterior colombiana. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* (pp. 135-155). Bogotá: KAS.
- Dangond, C. (2012). La problemática del narcotráfico en el marco de las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 453-470). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana y KAS.
- Dangond, C. (2013). Gobernanza latinoamericana en materia de lucha contra las drogas. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (pp. 201-228). Bogotá: Ed. Pontificia Universidad Javeriana.
- Dangond, C. y Solano, M. (2010). El narcotráfico en Colombia como un tema de la agenda internacional. En *Más allá de la seguridad democrática* (pp. 71-80). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Díaz, A. M. y Sánchez, F. (2004). Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia. *Documento CEDE 2004-18* (edición electrónica). Recuperado desde https://economia.uniandes.edu.co/assets/archivos/Documentos_CEDE/D2004-18.pdf.
- Duhalde, E. A. (1988). *Los políticos y las drogas. Hacia un Programa Nacional*. Documento de trabajo. Buenos Aires.
- Echandía, C. (2000). El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos. *Colombia Internacional*, mayo-diciembre 2000, 117-134. Recuperado desde <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/374/index.php?id=374>.
- El mapa del conflicto. (5 de agosto de 2012). *El País*. Recuperado desde <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/graficos/mapa-del-conflicto-colombiano>.
- El revés jurídico de la extradición. (26 de julio de 2012). *El Espectador*. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/noticias/el-reves-juridico-de-extradicion-articulo-362926>.

- Extradición de colombianos: un caso insólito. (16 de mayo de 1983). *Semana*. Recuperado desde <http://www.semana.com/nacion/articulo/extradicion-de-colombianos-un-caso-insolito/2388-3>.
- Gehring, H. y Cuervo, M. (2013). Narcotráfico: el gran desafío para la superación del conflicto armado en Colombia. *Página web de la KAS en Colombia*. Recuperado desde www.kas.de/kolumbien.
- Gómez Hurtado, E. (2006). La tragedia de la droga. Perspectiva de una solución. *Debate Político*, 13.
- Guáqueta, A. (2005). Colombia: Seguridad y Política Exterior. En M. Ardila, D. Cardona y S. Ramírez (Eds.), *Colombia y su política exterior en el siglo XXI* (pp. 28-59). Bogotá: Fondo Editorial Cerec.
- Histórica reunión de Unasur para buscar consenso sobre consumo de drogas en el continente. (31 de agosto de 2015). *El Espectador*. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/historica-reunion-de-unasur-buscar-consenso-sobre-consu-articulo-582966>.
- II Reunión Extraordinaria del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas –CSPMD–. Montevideo, 31 de agosto de 2015. *Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas de la UNASUR para UNGASS 2016*. Recuperado desde <http://boliviauruguay.org/wp-content/uploads/2015/10/VisiC3B3n-Regional-UNASUR-para-UNGASS-2016.pdf>.
- Los capos del cartel de Cali. (24 de agosto de 2012). *El Espectador*. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/especiales/los-capos-del-cartel-de-cali-articulo-369729>.
- Melo, J. O. y Bermúdez, J. (1994). La lucha contra el narcotráfico: éxitos y limitaciones. En M. Deas y C. Ossa (Eds.), *El gobierno Barco, política, economía y desarrollo social 1986-1990* (pp. 99 y ss.). Bogotá: Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo. Recuperado desde <http://www.jorgeorlandomelo.com/luchnarco.htm>.
- Moreno, L. A. (2002). Aiding Colombia's war on Terrorism. *New York Times*, 3 de mayo, p. 23^a.
- Naciones Unidas. (2009). *Declaración Política y Plan de Acción para la Cooperación Internacional hacia una Estrategia Integrada y*

Balanceada para enfrentar el Problema Mundial de las Drogas, aprobados en el 52º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas. Recuperado desde http://www.unodc.org/documents/wdr2014/V1403603_spanish.pdf.

‘Narcotráfico conexo a delitos políticos puede ser objeto de indulto’: Presidente de la Corte Suprema. (16 de septiembre de 2015). *CM&*. Recuperado desde <http://www.cmi.com.co/narcotrafico-conexo-a-delitos-politicos-puede-ser-objeto-de-indulto-presidente-corte-suprema>.

ONU no halló tanta coca como E.U. (21 de junio de 2006). *El Tiempo*. Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2074137>.

Osorio, A. R. (2003). Aproximaciones a los efectos ambientales, sociales y económicos de la erradicación de cultivos ilícitos por la aspersión aérea en Colombia. *Agroalimentaria*, 17 (2). Recuperado desde http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1316-03542003000200005&script=sci_arttext.

Pardo, R. (2001) Relaciones Internacionales y proceso de paz. *Colombia Internacional*, enero-abril 2001, 28-50.

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1998-2002. Cambio para Construir la Paz. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado desde https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf.

Plan Nacional de Desarrollo 2004-2018. Recuperado desde <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND%202014-2018%20Bases%20Final.pdf>.

Policía Nacional de Colombia. (2002). Recuperado desde http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1316-03542003000200005&script=sci_arttext.

Samper Pizano, E. (2013). *Drogas. Prohibición o legalización. Una nueva propuesta.* Bogotá: Random House Mandadori.

Tickner B, A. (2007). Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90-111.

- Tokatlian, J. G. (2011) La cuestión de las drogas y la política exterior de Colombia: hacia un cambio paradigmático. En S. Borda, G. Bell, H. J. Gómez, S. Ramírez, M. Reina, C. Reyes y J. Tokatlián (Comps.), *Misión de Política Exterior 2009-2010* (pp. 373-398). Bogotá: Ed. Uniandinos.
- Unasur. (2015a). Declaración Final "Alternativas en materia de Políticas de Drogas en América latina". En *Encuentro de parlamentarios y Parlamentarias hacia UNGASS 2016*. Llevado a cabo en Montevideo. Recuperado desde http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/declaracion_final_parlamentarios.pdf.
- Unasur. (2015b). Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas de la UNASUR para UNGASS 2016. En *II Reunión Extraordinaria del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas -CSPMD*. Llevada a cabo en Montevideo. Recuperado desde <http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/Vision-Reg-UNASUR-Docfinal-formateado-31-08-2015-2040hsVF.pdf>.
- Unasur. (s.f.). *Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD)*. Recuperado desde <http://www.unasursg.org/es/node/30>.
- US Department of State. (2007). Country reports on terrorism, 2007. Recuperado desde <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2007/>.
- Van 149 extradiciones. (4 de junio de 2004). *El Tiempo*. Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1546871>.



5. La Colombia del posconflicto de cara a los organismos internacionales

Las organizaciones de la arquitectura global y el posconflicto colombiano: el caso de la cooperación de la ONU, el Banco Mundial y la OCDE

Rafael Castro Alegría y Paula González¹

Introducción

La política exterior colombiana se ha caracterizado, durante gran parte de su historia, por su alineación con Estados Unidos, poniendo en práctica la doctrina del *réspice polum*. Los dos periodos de gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2010) no fueron la excepción a esta práctica, ya que se observó una terrorización de la política exterior, alineándola con la guerra global contra el terrorismo. Lo anterior implicó el distanciamiento de Colombia de los espacios multilaterales y de los procesos de integración que se estaban llevando a cabo en la región, lo cual generó tensiones con vecinos como Ecuador y Venezuela, y la desconfianza de Brasil (Pastrana y Vera, 2012a, pp. 64-69).

¹ Rafael Castro Alegría. Profesor de la Universidad Santiago de Cali e Investigador del Grupo de Investigación en Ciencias Políticas, Derecho y Relaciones Internacionales (Gicpoderi). Abogado de la Universidad Santiago de Cali.

Paula González. Estudiante de último semestre de Relaciones Internacionales y miembro del semillero Ecos Glociales, en donde ha abordado temas de investigación relacionados con el regionalismo, la política exterior y la gobernanza global.

La llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia dio lugar a importantes cambios con respecto a la política exterior de su antecesor, dado que empezó a mostrar interés por el espacio regional; se acercó a los países suramericanos y latinoamericanos, y se preocupó por aliviar las tensiones con Ecuador y Venezuela relanzando las relaciones con ambos vecinos. A su vez, priorizó la diversificación temática y geográfica de la política internacional del país, con el fin de reducir su dependencia de los Estados Unidos —país que se encontraba sintiendo los efectos de la crisis financiera de 2008—, y promovió la presencia activa de Colombia en diversos espacios multilaterales (Pastrana y Vera, 2013b, pp. 200-216). Además, la inserción del Estado colombiano en el escenario internacional ha profundizado, durante la era Santos, su tendencia hacia las instituciones internacionales donde participan los países que se consideran como “desarrollados”, lo que se ve ejemplificado en sus intenciones de que Colombia sea parte de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y en firmar acuerdos con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (Pastrana y Vera, 2015c, pp. 107-108).

Otro de los intereses fundamentales del presidente Santos en cuanto a su política externa es proyectar una imagen distinta de Colombia para que no continúe siendo percibida como un país problema en el escenario internacional, sino que se perciba como un buen socio comercial y como un país en búsqueda de la paz. Además, se ha buscado construir la idea de que el Estado colombiano es capaz de liderar iniciativas y de tener un rol activo en espacios multilaterales.

Ahora bien, el mejoramiento de la imagen internacional de Colombia, su mayor participación en los escenarios regionales y globales, así como el progreso de las relaciones con sus vecinos, han estado encaminados en gran medida a generar unas condiciones internacionales más favorables a las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Como resultado de esa estrategia, se ha logrado obtener una buena acogida de la comunidad internacional al proceso de paz, y se ha contado con el apoyo de grandes potencias como China y Estados Unidos, al tiempo que se ha recibido el respaldo de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de organizaciones regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Por otra parte, Estados con los que ayer se presentaron dificultades diplomáticas, hoy tienen un rol activo en las negociaciones de paz, como el caso de Venezuela, que es uno de los

países garantes de las negociaciones. Otros, como Ecuador, tienen perspectivas de participar e incluso acoger los diálogos de paz del Gobierno colombiano con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que se encuentran en una fase exploratoria.

El respaldo de los países vecinos será esencial en un contexto de posconflicto en el que uno de los retos más grandes será el de la lucha contra el crimen transnacional organizado, que tiene como uno de sus puntos clave de operación las zonas fronterizas. Asimismo, el apoyo de las organizaciones globales y regionales puede ser fundamental en la verificación del cese al fuego y del cumplimiento de los acuerdos, así como para la construcción de unas condiciones políticas, sociales y económicas que permitan poner fin a las lógicas del conflicto armado. Sin embargo, se debe tener en cuenta que con la clasificación de Colombia en 2010 como un país de renta media alta (PRMA), el país dejó de ser prioritario en la lista de beneficiarios de la cooperación internacional, por lo que tuvo que empezar a enfrentar con sus propios recursos muchos de los desafíos internos para los que contaba con una mayor ayuda de la comunidad internacional. Ahora bien, la no dependencia de esos flujos de ayuda internacional también le ha permitido al Estado colombiano desarrollar una mayor autonomía con respecto al rol de organizaciones internacionales como el Banco Mundial y las mismas Naciones Unidas.

En atención a los anteriores argumentos, el posconflicto se ha concebido y debe seguirse abordando no solo como un reto de transformación interna, sino también como un desafío para la política exterior colombiana. Por eso tendrá gran relevancia la experiencia de los organismos internacionales que han participado en los posconflictos de otros países. En ese orden de ideas, el presente texto interpreta algunas de las perspectivas de participación que tendrán los actores internacionales en el posconflicto, a la vez que contempla la importancia estratégica que tendrán para la política exterior colombiana. Para alcanzar ese objetivo se aborda la agenda del país en dichos organismos y el rol que estos han venido desempeñando y que pueden proyectar internamente luego de la firma del acuerdo de paz. Con esa finalidad, el capítulo se divide en tres partes. Primero, se trata el desarrollo que ha tenido, así como los desafíos que tendrá, la política exterior colombiana en la Organización de Naciones Unidas y el rol que pueden jugar sus diversas agendas en el posconflicto. Como segundo punto, se abordarán las posibilidades de cooperación con

el Banco Mundial. Finalmente, se analizarán las perspectivas para el posconflicto que plantea la aplicación del país para ingresar a la OCDE.

Colombia en la ONU

Actuación y agenda del país

Colombia fue uno de los países fundadores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estando dentro los latinoamericanos que ratificaron la Carta de San Francisco. Durante los primeros cinco años de la existencia de la ONU, Colombia se caracterizó por tener un rol bastante activo en las discusiones, pues su delegación —de la cual eran parte principalmente Alfonso López Pumarejo como presidente, Roberto Urdaneta, José Soto de Corral, Eduardo Zuleta Ángel y Eliseo Arango, como delegados—, fue reconocida por sus destacadas intervenciones en los debates relacionados a los temas relevantes de la época, como la entrada de España al organismo, la descolonización y el conflicto racial en Sudáfrica, entre otros. Además, en 1946, el país fue elegido por primera vez para ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad (Tirado, 2000).

Posteriormente, Colombia siguió manteniendo un rol activo en la ONU al participar en la misión realizada en 1951 durante la Guerra de Corea, al enviar tropas colombianas a terreno coreano, siendo esta una de las participaciones que constituyeron un hito histórico del país en la organización internacional. Por otro lado, el Estado colombiano ha sido uno de los que más veces ha participado —siete en total— como miembro no permanente del Consejo de Seguridad (Cancillería.gov, 2015).

En términos generales se puede afirmar, por tanto, que durante sus primeros años Colombia tuvo un rol activo en las Naciones Unidas. En principio, es posible aseverar que la presencia de las misiones permanentes de Colombia en Nueva York, Ginebra y Viena, así como la presencia de varias agencias de las Naciones Unidas es una muestra de eso. No obstante, cabe resaltar también la destacada participación que han tenido en la historia de la organización diplomáticos colombianos como Augusto Ramírez Ocampo (nacionesunidas.org.co, 2014) quien lideró la misión de la ONU para Centroamérica, y cuya relevancia se podrá observar más adelante (Tirado, 2000).

Así las cosas, desde la década de los 80, con la llegada del *boom* del narcotráfico al país y al escenario internacional, Colombia ha sido uno de los países líderes a la hora de abordar la temática de estupefacientes y llevar las discusiones sobre este tema a la Asamblea General. El tema del narcotráfico empezó a tomar relevancia en la ONU desde la década de los 60, sin embargo, fue el posicionamiento de Colombia como productor de droga lo que llevó a que internacionalmente el tema tomara importancia, dado que los países empezaron a culpar al Estado colombiano de una epidemia que comenzaba a afectarlos a ellos también (colombiaun.org, 2014).

Es en ese escenario donde el embajador de Colombia ante la ONU, Augusto Ramírez Ocampo, hace una importante intervención ante la organización en el año de 1984, en la que señala la relevancia de la cooperación internacional, resaltando la necesidad de buscar soluciones multidimensionales que no solo impliquen trabajo por parte de los países productores, sino también de aquellos que son receptores, para abordar de manera eficaz el problema del narcotráfico. Posteriormente, presidentes como Virgilio Barco y César Gaviria harían intervenciones similares en el marco de asambleas generales de la ONU. Es así como la producción y la comercialización de la droga a nivel internacional se convirtieron en temas emblema de Colombia en las reuniones de todos los niveles de la ONU, dado que el país fue uno de los más afectados por las violentas consecuencias que trajo dicha problemática (colombiaun.org, 2014).

Luego de la insistencia de Colombia y la creciente presencia internacional del narcotráfico a lo largo y ancho del globo, se celebró en 1987 la Conferencia Internacional sobre Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas en Viena, en la cual se aprobó la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Posteriormente, varios países como la Unión Soviética y Nueva Zelanda expresaron su preocupación por la presencia de dichas redes criminales en sus territorios, legitimando la postura defendida por Colombia. Frente a esto, el país continuó haciendo hincapié en la necesidad de abordar el tema del consumo, siendo esta una de las cuestiones más difíciles de tratar, especialmente por la reticencia de países como Estados Unidos a aceptar su responsabilidad en la problemática (colombiaun.org, 2014).

Así las cosas, hasta comienzos del siglo XXI, Colombia utilizó el escenario de las Naciones Unidas para hacer constantes intervenciones

acerca de la relevancia de generar respuestas multidimensionales e integrales frente al problema del narcotráfico. Sin embargo, dado que el accionar colombiano en la ONU ha estado marcado por las características de la política exterior del gobierno de turno, la llegada de Álvaro Uribe a la Presidencia llevó a una extrema alineación del país con Estados Unidos y un desinterés en las normas y los organismos multilaterales.

Durante los dos mandatos de Uribe, la política exterior del país se concentró en el conflicto armado interno y en la obtención de recursos de cooperación de Estados Unidos, por lo que fue menor el interés colombiano en la institucionalidad de escenarios como la ONU. Lo anterior se evidenció especialmente cuando, ignorando los mandatos de la Carta de Naciones Unidas, Colombia apoyó la invasión estadounidense a Irak, en el marco de la lucha global contra el terrorismo que se planteó después del 9/11 (*El Tiempo*, 2003).

Durante el segundo gobierno de Uribe, Colombia no recuperó protagonismo en las Naciones Unidas. Por el contrario, se vio marcada por su falta de respeto al Derecho Internacional, al bombardear territorio ecuatoriano de manera ilegal e ilegítima en 2008, durante una operación en la que se produjo la muerte del jefe guerrillero 'Raúl Reyes'.

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia, se evidenciaron varios cambios relevantes en la política exterior colombiana, dentro de los cuales se puede resaltar la importancia que se le dio a la participación en múltiples escenarios multilaterales. Así, el actual Gobierno ha intentado mostrar una postura mucho más activa en organismos internacionales como la ONU y el presidente ha participado activamente, incluso dando en 2013 un discurso que Naciones Unidas consideró histórico (*El Espectador*, 2013). Igualmente, los diálogos de paz iniciados en 2012 han generado varios acercamientos entre el presidente Santos y representantes de Naciones Unidas ya que, a pesar de que a esa organización no se la ha dado un rol activo en el proceso de negociación, a través de ella se ha buscado generar legitimidad internacional al proceso de paz y se ha tratado de obtener su cooperación en diversos temas, de cara a un escenario de posacuerdo. En este sentido, el presidente Santos inició desde hace algún tiempo conversaciones y acercamientos con la ONU (*wradio.com*, 2015).

Por otra parte, Colombia se está perfilando como un país líder en la lucha contra las drogas, tema en el que lleva proponiendo desde hace un buen tiempo que se renueve la estrategia para enfrentar el narcotráfico y

en este punto la ONU es uno de los principales escenarios para que el país presente el debate, aunque en esto se profundizará más adelante.

En síntesis, es posible sostener que aunque Colombia no ha sido líder ni tampoco actor relevante en dicho escenario, sí ha tenido épocas de activa participación en las Naciones Unidas, siendo un Estado que en términos generales ha acatado las disposiciones de la ONU y ha acudido a las citas en esta instancia internacional.

Cambios y continuidades de la agenda colombiana en Naciones Unidas en un escenario de posconflicto

Una de las transformaciones que está implementando Colombia, con respecto a su rol en la ONU, es la de participar más activamente en las operaciones de mantenimiento de la paz. Así, en enero de 2015 el entonces ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, se reunió en Estados Unidos con el secretario general de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, Hervé Ladsous, para firmar un acuerdo sobre ese tema, el cual no le crea a Colombia la obligación de enviar tropas, sino que abre la posibilidad de que lo haga cuando lo considere apropiado. Uno de los puntos que el país presentó como importante para el aporte que pueden realizar sus Fuerzas Armadas es la experiencia que tienen en la lucha contra el terrorismo (Leimbach, 2015).

Por otro lado, Pinzón apuntó que esta es una señal clara de la legitimidad de las Fuerzas Armadas colombianas como una institución que cumple a cabalidad las normas de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario (DIH) en sus operaciones (Smith, 2015). Lo anterior permite interpretar que, con la firma de ese acuerdo, Colombia busca proyectar la imagen de país respetuoso de los derechos humanos y del DIH, pues en el pasado se ha cuestionado el ceñimiento de sus Fuerzas Armadas a esas normas debido a problemáticas como las ejecuciones extrajudiciales. Asimismo, es relevante considerar que la mayor participación de las Fuerzas Armadas en operaciones para el mantenimiento de la paz es parte de la estrategia de reforma de las mismas, la cual es uno de los puntos principales de la agenda interna ante un escenario de posacuerdo.

Como se mencionó previamente, Colombia ha participado desde los años 80, de manera activa, en las discusiones de las Naciones Unidas. No obstante, desde la llegada de Santos a la Presidencia (2010) procura

asumir un rol mucho más propositivo. En ese sentido, en 2011 junto a Guatemala, Costa Rica y México, propuso en la Asamblea General actualizar el marco normativo de las Naciones Unidas sobre las drogas (Guerrero, 2014). En concordancia, los presidentes de esos países hicieron un llamado a que se den respuestas más efectivas al tráfico de drogas, las cuales deberán estar basadas en enfoques de salud pública, que respeten los derechos humanos y que procuren la reducción del daño. En atención a esa propuesta, se convocó para 2016 una sesión especial de las Naciones Unidas (IDPC, n.d.).

También es importante considerar que en relación a otros temas importantes dentro de la agenda de gobernanza global, Colombia no transformará de manera profunda sus posturas en un escenario de posacuerdo. Un ejemplo en ese sentido es que continúa siendo parte de la coalición de *Uniting for Consensus*, la cual se enfoca en plantear que sí debe haber una reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. No obstante, tal coalición no está de acuerdo con lo que proponen los miembros del G-4 (Alemania, Japón, Brasil e India), esto es, que haya más asientos permanentes con derecho a veto en el Consejo. En contraste, propone que se aumenten el número de asientos no permanentes así como la duración de sus períodos. Dado que la última vez que los miembros de *Uniting for Consensus* presentaron esa posición fue en una invitación y propuesta de diálogo en 2012, cuando ya había empezado el gobierno del presidente Santos, es previsible que la permanencia de Colombia en el grupo, así como su posición en cuanto a la reforma, permanezcan invariables (Hansen, 2012).

Ahora bien, adoptando una perspectiva crítica, uno de los grandes retos que tendrá Colombia, en un escenario de posacuerdo, será lograr una mayor coherencia entre discurso y práctica en su estrategia de proyección internacional en organismos multilaterales como las Naciones Unidas. Así, uno de los mayores contrastes entre las estrategias descritas continúa siendo la contradicción que implica la aplicación interna de una política de lucha contra las drogas de enfoque prohibicionista, al tiempo que se está proponiendo una transformación de ese marco normativo en las Naciones Unidas y en el Sistema Interamericano (Borda, 2014, p. 328). Incluso se plantea la exportación del modelo colombiano a Centroamérica, considerando que ha sido exitoso.

Asimismo, una participación más activa de Colombia en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU estará vinculada a la legitimidad

que obtengan las Fuerzas Militares colombianas, la cual, a su vez, está ligada a sus actuaciones internas, que deberán ceñirse de manera sumamente estricta a su mandato constitucional, respetando los estándares internacionales de Derecho Internacional Humanitario y de derechos humanos.

El rol de las Naciones Unidas en un eventual escenario de posacuerdo en Colombia

La ONU se ha comprometido a contribuir a la financiación del posconflicto junto a otros países e instituciones, como Alemania y la Unión Europea, en caso de que el presidente Juan Manuel Santos llegue a un acuerdo de paz con las FARC (*El Heraldo*, 2014). En ese sentido, a continuación se considerarán algunas de las agencias y puntos fundamentales del apoyo que puede dar la ONU a la construcción del posconflicto.

En primer lugar, dos de las tareas claves para los actores internacionales que apoyen el posconflicto en Colombia serán las de verificación y monitoreo de los acuerdos y del cese al fuego. Ahora bien, el Gobierno colombiano ha declinado la ayuda de organizaciones internacionales para la verificación de las treguas unilaterales decretadas por las FARC. Sin embargo, está abierto —al igual que el grupo insurgente— a que se dé una verificación en el marco de la firma del acuerdo final, en el que debe pactarse un cese bilateral. Es de destacar que para la discusión en La Habana sobre la verificación se invitó a la ONU y a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), quienes se ha acordado que contribuirán a la verificación del cese al fuego bilateral.

Aquí cabe preguntarse por el rol que podría desempeñar la Organización de Estados Americanos (OEA). Aunque ya existe una misión de este organismo —que se creó para apoyar el proceso de paz con los paramilitares y, en especial, para hacer seguimiento a su desmovilización—, no es muy probable que se vincule de manera activa a las labores de verificación. En particular, dado que las FARC han declarado que consideran a la OEA como un instrumento hemisférico para el avance de los intereses imperialistas de EE.UU., se puede inferir que no les generaría la confianza necesaria como para que juegue un rol protagónico en los procesos de verificación y monitoreo (ICG, 2014, pp. 31-32).

En general, puede plantearse que la comisión internacional que se establezca enfrentará tres grandes retos: a) garantizar la autonomía para

lograr credibilidad frente a las partes negociantes y ante la sociedad civil, en especial tras los cuestionamientos que recibió la precitada comisión de la OEA, sobre la que se afirmó que se trataba más de un mecanismo del gobierno colombiano para legitimar el proceso ante la comunidad internacional, que de una tercera parte imparcial; b) la comisión deberá ubicarse rápidamente en el terreno para garantizar su pertinencia, a la vez que deberá estar dotada con los recursos suficientes para cumplir con su mandato; c) la comisión necesitará tener la suficiente flexibilidad para adaptarse a las dinámicas propias de la transición, en cuyo comienzo necesitará del conocimiento militar para las fases de monitoreo del desarme y cese al fuego pero, posteriormente, tendrá que concentrar un componente civil mucho más amplio en labores de supervisión a los procesos de justicia transicional, reintegración y reconciliación.

Además, las Naciones Unidas deben considerar que su participación en el posconflicto es un compromiso a largo plazo, al tener en cuenta que muchas dinámicas de violencia en Colombia no están vinculadas a las FARC y que hará falta un acompañamiento permanente para garantizar un mayor cumplimiento de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (ICG, 2014, pp. 32-34). Asimismo, serán necesarias iniciativas de desarrollo económico y social, que no permitan la reproducción de las problemáticas estructurales (políticas, económicas y sociales) que han contribuido a la larga prolongación del conflicto.

En segundo lugar, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), puede brindar apoyo en la difícil labor de retorno y garantía de derechos humanos para las seis millones de personas que se calcula fueron desarraigadas a causa de la violencia, entre las que se cuentan 400.000 refugiados. En ese sentido, ACNUR se ha comprometido a cooperar con las autoridades estatales para promover soluciones para el retorno, basadas en el respeto de los derechos humanos. Aquí, uno de los desafíos claves para Colombia será el regreso de los desplazados, como parte de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011).

Como tercer punto, es importante destacar que las Naciones Unidas pueden apoyar el trabajo de construcción de paz en las regiones. Vienen cumpliendo esa labor y se puede reforzar, desde las fallidas negociaciones del Caguán, a través de programas como la iniciativa Apoyo a las Redes Temáticas y Territoriales de Desarrollo Humano, conocida como

ART. De igual manera, pueden continuar contribuyendo, como lo han hecho en el proceso de La Habana, con la organización de los foros regionales de víctimas, así como en el apoyo para llevar sus propuestas a las mesas de negociaciones.

Colombia en el Banco Mundial

Rol y agenda del país

Colombia es uno de los países que entra a ser parte del Banco Mundial de forma tardía, ya que se une a esta entidad en 1995 luego de todas las reformas de apertura económica realizadas por el presidente César Gaviria a partir de 1991. Desde entonces, el Estado colombiano empezó a adquirir deudas con el BM que han ido creciendo con el paso del tiempo, ya que ha sido una de las organizaciones a las que el país ha acudido frecuentemente para solicitar préstamos.

Si bien es cierto que por ello Colombia no tiene una larga trayectoria dentro del Banco Mundial, ha sido un fiel seguidor de las recetas recomendadas por dicha organización dado que, incluso desde la mitad del siglo XX, presidentes como Laureano Gómez acataban los lineamientos promovidos por el BM (Sáenz, 2001, pp. 247-251). Por otra parte, la política exterior tradicional de Colombia ha estado ligada a las decisiones de Estados Unidos por lo que, en términos generales, el país suramericano ha tenido una relación cercana con el Banco Mundial, acudiendo a sus préstamos para la implementación de proyectos.

Una muestra de lo anterior es la credibilidad que se le ha dado al BM y a sus recetas, evidenciada en los elogios que recibe el país por parte del organismo internacional, debido a las altas calificaciones que obtiene de su parte (*Eltiempo.com*, 2009). No obstante, cabe resaltar que durante el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-actualidad), Colombia no solo ha sido seguidor de los mandatos en las reuniones anuales del Banco Mundial, sino que también ha sido uno de los países que ha hecho llamados a que los Estados más desarrollados tengan políticas de regulación fiscal más estrictas, tal y como lo hizo en 2011 a través de su Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry (Minhacienda.gov, 2011).

Finalmente, cabe mencionar que el Banco Mundial apoya financieramente a Colombia en una larga lista de proyectos dedicados a una

variedad de temas enmarcados en el desarrollo social y la estabilidad macroeconómica. La deuda del país con el BM asciende a una cifra de 7.900 millones de dólares y se prevé que se tomará un préstamo de 1.500 millones de dólares para la ejecución de proyectos sobre medioambiente y competitividad, además de las 12 operaciones vigentes en infraestructura, medio ambiente y desarrollo (*Portafolio.co*, 2015).

El rol del Banco Mundial en un eventual posacuerdo en Colombia

El Banco Mundial es una de las entidades internacionales que más experiencia tienen en asuntos de posconflicto, al haber participado en varias de estas situaciones en diversos países del mundo. Dentro de la lista de actuaciones del Banco, se encuentran los posconflictos de Uganda, Ruanda, El Salvador y Guatemala, entre otros. En estos países, la cooperación por parte del BM se ha centrado sobre todo en las cuestiones económicas y financieras, siendo los préstamos para la reconstrucción y la puesta en marcha de distintos programas de reconciliación, su principal forma de contribución.

En Colombia son varias las formas de cooperación que se pueden establecer con el Banco Mundial, las cuales se enunciarán a continuación. En principio, se puede decir que el país no atraviesa por una destrucción masiva de su infraestructura o de su aparato económico a causa de la guerra, por lo que las prioridades en un eventual posacuerdo se centrarán en la reparación de las víctimas, los procesos de reconciliación, la reinserción de los excombatientes y el gasto social. En concordancia con lo anterior, se firmó un acuerdo entre el Gobierno colombiano y el BM en 2015 para la creación de un fondo multidonante para el posconflicto. Así, el fondo cuenta con 9.400 millones de pesos, proporcionados por dicha organización y por el Gobierno de Suecia. El dinero será encaminado a un proyecto denominado *Reparación Colectiva a Víctimas para la Reconstrucción Social* (*El Espectador*, 2015), a través del cual se busca mejorar la capacidad operativa de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Del mismo modo, se espera que el fondo permita la coordinación entre el Gobierno colombiano y las diversas agencias de desarrollo internacional para identificar oportunidades y obstáculos a fin de que el país haga una óptima utilización de los recursos que reciba para el posconflicto.

No obstante, ese tipo de ayuda por parte del BM sería parte de los denominados “servicios de préstamo”. Dentro de esta particularidad, la organización internacional cuenta con distintas modalidades, como el préstamo multisectorial que permite diseñar un paquete de desembolsos que se hacen rápidamente con el fin de responder a necesidades inmediatas, incluyendo dinero para la implementación de proyectos o reconstrucción, así como también un servicio de asistencia técnica (Kreimer, Eriksson, Muscat, Arnold y Scott, 1998, p. 13).

Sin embargo, cabe señalar que la cooperación que realice el BM debe estar canalizada de acuerdo con las necesidades que genere el posacuerdo en Colombia. Por ello, no se trata solo de una cooperación económica, sino que el BM también tiene una modalidad de apoyo para estos casos, que hace referencia a los “no préstamos”, es decir, a una línea de ayuda a los países que están saliendo de conflictos y estabilizando la paz, que no está relacionada directamente con créditos, sino con la asistencia técnica del Banco o con la participación de sus funcionarios en diversas actividades destinadas a lo que aquí se denomina como el periodo de posacuerdo.

Esta línea de cooperación tiene como uno de sus puntos de referencia el trabajo económico y social —ESW por sus iniciales en inglés— (Kreimer, Eriksson, Muscat, Arnold y Scott, 1998, p. 13), que propende por un análisis multidimensional y multisectorial de la situación del país, con el fin de identificar cuáles son las necesidades más urgentes por suplir. En este sentido, se promueve un estudio de las variables macroeconómicas para evaluar la pobreza y las prioridades de reconstrucción, y colaborar en la elección de los programas que mejor aporten a las “verdaderas” necesidades del país

De esta forma, el BM puede desempeñar el rol de consultor y asesor, lo que en el caso de Colombia puede ser de gran utilidad a la hora de elegir de la mejor manera las necesidades a las que se le dará primacía y los programas que sean más acordes con dichas prioridades establecidas. Por otro lado, si bien es cierto que el BM centra su cooperación con países en posconflicto en las cuestiones económicas y financieras que estén preferiblemente alejadas de los asuntos netamente políticos, cabe resaltar que la debilidad institucional es uno de los problemas para los que también presta su asistencia técnica, lo que sería de gran ayuda en Colombia, teniendo en cuenta las dificultades institucionales que presenta el país.

Por otra parte, el BM tiene dentro de sus líneas de acción la función de coordinar las ayudas que llegan de los diversos actores y donantes internacionales para países en medio de un posconflicto, en parte, para evitar que las agendas de los donantes se impongan sobre las necesidades prioritarias por las que atraviese el país (Kreimer *et al.*, 1998, pp. 21-24). Además, este rol coordinador del BM también permite que las ayudas se canalicen de la manera más adecuada, evitando problemas de corrupción institucional². En este punto cabe mencionar que, como se ha señalado anteriormente, países como Alemania quieren colaborar en el posconflicto colombiano, por lo que el rol coordinador del BM puede ser de gran ayuda.

De igual manera, que el BM coordine las ayudas para Colombia tiene varias aristas positivas que es importante tener en cuenta: a) puede contribuir a la adquisición de mayor cantidad de fondos, dadas las redes de cooperación que tiene; b) una buena parte de la comunidad internacional confía en los fondos manejados por esta organización internacional; y c) facilita la cooperación entre el Gobierno y actores de la sociedad civil, como las ONG, cuyo rol puede ser fundamental en áreas como la reparación y la garantía de no repetición (Kreimer *et al.*, 1998, pp. 21-24).

En este sentido, el Banco Mundial puede desempeñar un rol importante, no solo siendo proveedor de fondos necesarios para el posacuerdo colombiano, sino también a través de su coordinación de ayudas para el país y de su cooperación en términos del análisis macroeconómico que permita identificar las prioridades y los programas que mejor respondan a ellas, teniendo en cuenta que los objetivos de cooperación del Banco están relacionados con la estabilidad macroeconómica que facilite la prevención del conflicto. Para finalizar, el aprendizaje del BM acerca de la importancia de la verificación de los acuerdos puede ser un aporte destacado para que se establezca un programa de desembolsos por cumplimiento, que permita estimular la consecución de los acuerdos alcanzados y prevenir que se renueve el conflicto.

2 Colombia es uno de los países más corruptos de Suramérica. En 2014 tuvo un puntaje de 37 en el Índice de Percepción de Corrupción, siendo 0 muy corrupto y 100 menos corrupto. Gráficos disponibles en <http://transparenciacolombia.org.co/es/noticias/indice-de-percepcion-de-corrupcion-2014>.

Colombia en la OCDE

El 9 de mayo de 2013, en la reunión del Consejo de Ministros de la OCDE, se aprobó la apertura de las discusiones de acceso de Colombia y Letonia a la organización. El 19 de septiembre de ese mismo año se establecieron las condiciones, los términos y el proceso para el acceso de Colombia en la *Hoja de Ruta para el Acceso de Colombia a la Convención de la OCDE*. A mediados de 2015, Mauricio Cárdenas, actual ministro de Hacienda y Crédito Público, manifestó su confianza en que el país ingresará en 2016 a la OCDE.

La OCDE es una organización de buenas prácticas económicas que revisa las instituciones y políticas económicas de sus Estados miembros y formula recomendaciones para su mejoramiento a partir de la experiencia de quienes están obteniendo los mejores resultados (Perry, 2015). En la actualidad, cuenta con 34 países miembros y Colombia está en proceso de adhesión, el cual comienza con la “discusión para adhesión” que realizan los países miembros a través de su consejo, quien fija los requerimientos necesarios (OECD, 2015).

La potencial pertenencia a esta organización es parte de las estrategias de política exterior colombiana formuladas por el presidente Santos. Una de estas consiste en lograr la proyección internacional del país como un buen socio comercial. En concordancia, el ingreso de Colombia a la OCDE puede significar un logro importante con respecto al objetivo de transformar la percepción internacional del Estado colombiano, pasando de ser visto como un país problema o como un Estado fallido —denominación empleada en los años noventa— a ser interpretado como un buen destino comercial y de inversiones. En ese sentido, otra táctica de la estrategia de generar una mayor inserción económica internacional ha sido la firma de diversos acuerdos de libre comercio y la creación de la Alianza del Pacífico.

Desde la presidencia de Andrés Pastrana, con la implementación de su diplomacia para la paz, se logró que varios cooperantes internacionales aportaran con ayuda oficial para el desarrollo en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, dada la alta intensidad que tenía el conflicto colombiano durante esa época. Así las cosas, Colombia se configuró como uno de los países latinoamericanos que más cooperación internacional para el desarrollo recibió. En la actualidad, el panorama resulta

muy diferente por el buen comportamiento de la economía colombiana y los diálogos de paz con las FARC (García, 2015).

El contexto de Colombia como país problema empieza a ser parte del pasado, y su imagen de país con una renta media alta cercano a finalizar un conflicto de más de 50 años, lo posiciona de forma diferente en el escenario de la cooperación internacional. En este sentido, las recomendaciones que hizo la OCDE con el fin de que pueda adherirse a la organización en 2016, se revisan a continuación, teniendo en cuenta el impacto que estas pueden tener en el posconflicto.

Dentro de las principales recomendaciones que hizo la OCDE se destaca la reforma tributaria: propone subir el impuesto de renta a las personas, al igual que aumentar el gravamen al carbono y el impuesto al valor añadido (IVA), ya que está por debajo de los porcentajes (cerca del 19 %) que tienen los países miembros de la organización. Igualmente, se señala la importancia de aumentar los recaudos por patrimonio para descargar a las empresas que tienen el mayor peso tributario en el país, así como disminuir las exenciones en los impuestos que dificultan el cumplimiento del código tributario. Estas reformas recomendadas por la OCDE tienen el objetivo de subsanar gastos que se podrían presentar en el marco del posconflicto y para los cuales es necesario tener un fondo que permita desarrollar los diversos programas que se establecerán (*Semana.com*, 2015).

Por otro lado, se propone reforzar el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para que contribuya a las estrategias del país a mediano y largo plazo, lo que puede ser un punto esencial para que las actividades del Estado tengan un mayor nivel de efectividad, de tal forma que generen un impacto positivo en la población. En esta misma línea se encuentra la creación de un ministerio de la presidencia que se responsabilice de la coordinación de actividades gubernamentales (Sánchez, 2014).

La OCDE también señala que a pesar de todos los avances y el buen comportamiento que ha tenido la economía colombiana, aún tiene muchas dificultades respecto a la infraestructura, la educación y los altos niveles de pobreza y desigualdad que refleja el país. Por eso, se recomienda aumentar los recursos del Icetex, disminuyendo los montos de pagos para los jóvenes egresados y aliviando la falta de pago que hay en la actualidad (Sánchez, 2014). Todo esto apunta a abordar las problemáticas sociales que han exacerbado el conflicto colombiano y que pueden poner en

riesgo la etapa de posacuerdo, especialmente si se tiene en cuenta la fragilidad del periodo posterior a la firma de un acuerdo de paz (García, 2015).

Finalmente, uno de los problemas para el ingreso a la OCDE es que algunas de las reformas que se deben implementar por recomendación de este organismo generan gran resistencia dentro de la élite política y económica del país, al tiempo que otras son criticadas por las clases bajas y medias. Dos ejemplos son la reforma tributaria y la reforma pensional. Algunos de los puntos críticos dentro de la primera son: la generación de mayores impuestos a las personas y menos a las empresas; la disminución de la evasión de impuestos por medio del fortalecimiento de la DIAN y de sanciones más duras; el aumento del IVA a más del 16%. En la reforma pensional son polémicos los puntos relacionados con la equiparación de la edad de retiro entre hombres y mujeres, así como el aumento de la edad de retiro a los 65 años (*Semana*, 2015).

Conclusiones

Una de las transformaciones fundamentales de la política exterior colombiana, en el proceso de preparación para el posconflicto, es buscar una participación más activa en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. En buena medida, dada la necesidad del país de brindar un nuevo rol para sus Fuerzas Armadas en un contexto de finalización del conflicto armado interno —donde las amenazas a la seguridad pueden ser abordadas por las fuerzas policiales—, el reto será realizar las transformaciones institucionales y de doctrina necesarias, así como afianzar la legitimidad de las Fuerzas Armadas, garantizando que en todo momento actúen dentro de los estándares establecidos por el Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos.

Colombia, junto a otros Estados latinoamericanos, ha procurado promover un debate en la ONU en torno al enfoque prohibicionista en la lucha contra las drogas. La propuesta que se ha formulado va orientada hacia una política que aborde el problema desde la salud pública y el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, uno de los retos que mantiene el país para proyectar un liderazgo en ese debate es tener una mayor coherencia entre sus discursos sobre la revisión del enfoque y sus acciones, en las cuales todavía existe una continuidad en la aplicación del modelo prohibicionista.

En cuanto al rol que pueden cumplir las Naciones Unidas en una etapa de posacuerdo, se destaca el apoyo que pueden brindar a la construcción de paz en las regiones colombianas, a la solución de las problemáticas de desplazamiento y, en especial, a la verificación y el monitoreo del cumplimiento de los potenciales acuerdos de paz, como parte de una comisión internacional.

Durante la presidencia de Juan Manuel Santos, uno de los pilares claves de la política exterior ha sido la priorización de los temas económicos. En ese sentido, el proceso de adhesión a la OCDE es evidencia del interés del Gobierno en proyectar una imagen internacional distinta. Sin embargo, para lograrlo tendrá que aplicar las recomendaciones del organismo, que tienen como una de sus finalidades disminuir los altos niveles de inequidad que presenta el país, así como contribuir a la adquisición de recursos que permitan financiar el posacuerdo, lo que a largo plazo puede generar condiciones que aporten a la prevención de la reanudación del conflicto.

Respecto al Banco Mundial, este puede desempeñar un rol fundamental en varios aspectos. El primero de ellos es la financiación de los programas que serán fundamentales para la reconstrucción del tejido social, la reparación a víctimas, el desarme y la reinserción de excombatientes. Una evidencia de ello es el fondo multidonante que el Banco ya abrió para contribuir al posacuerdo. Otro rol que será especialmente importante en el caso de Colombia es que el BM sea coordinador de los montos aportados por los cooperantes con dos fines importantes: el primero, que el dinero se utilice en aportes que cubran las verdaderas necesidades del país; y el segundo, que contribuya a que el financiamiento sea utilizado en el destino que le corresponde. Finalmente, de acuerdo con las lecciones aprendidas en la experiencia del BM, será trascendental que antes de generar desembolsos se verifique que los acuerdos se estén cumpliendo.

Recomendaciones

- El posacuerdo supondrá para Colombia diversos retos. Uno de ellos será brindarle un nuevo rol a las Fuerzas Armadas, lo que implicará realizar reformas institucionales y doctrinarias. En este punto,

el acompañamiento de Naciones Unidas será fundamental para que las Fuerzas Armadas colombianas empiecen a desempeñarse en las misiones de paz de la ONU, por lo que es importante que Colombia busque tener un rol más activo en el organismo y en las misiones que éste realiza.

- En el tema de la lucha contra las drogas, Colombia es uno de los países que más aportes pueden realizar. En este aspecto, los debates que se dan en el marco de las Naciones Unidas se configuran como importantes escenarios para que tenga un rol más protagónico en el debate sobre la reforma del enfoque. Por esta razón, se recomienda que el país mantenga la coherencia entre su discurso revisionista y sus acciones.
- Se recomienda permitir el accionar de la ONU, ya que un acompañamiento articulado con el accionar gubernamental puede ser importante en temas de construcción de paz en las regiones y de desplazamiento, así como en el monitoreo y la verificación del cumplimiento e implementación de los acuerdos.
- El interés de Colombia en ser parte de la OCDE es uno de los pasos importantes para proyectar una imagen diferente a nivel internacional. Sin embargo, para lograr tener la membresía en la organización, será necesario que se lleven a cabo importantes reformas que disminuyan la desigualdad que aún hay en el país. En general, es recomendable que Colombia realice las recomendaciones de la OCDE, pero balanceándolas con políticas que contrapesen los costos sociales que su implementación puede acarrear.
- Como se mencionó anteriormente, el posacuerdo supondrá una serie de retos nuevos para Colombia, entre ellos, uno de los más relevantes será la financiación del posconflicto. Por eso, en este punto se recomienda tener en cuenta que el Banco Mundial, puede desempeñar un rol importante, con la creación de un fondo multidonante y la coordinación de dineros para la cooperación. De igual modo, dada la corrupción que sufre el país, se recomienda contar con el BM para que sea verificador de que los dineros del posconflicto lleguen al destino que les corresponde.

Referencias

- Borda, S. (2014). Estrategias y potencialidades en relación al Sistema Interamericano: La política exterior de Colombia. *Pensamiento Propio*, 39, 327-352.
- Cancilleria.gov. (2015). *Organización de las Naciones Unidas*. Recuperado desde <http://www.cancilleria.gov.co/organizacion-las-naciones-unidas-onu>.
- colombiaun.org. (2014). *Historia Colombia ante Naciones Unidas*. Recuperado desde Misión permanente de Colombia Ante las Naciones Unidas: http://www.colombiaun.org/Equipo%20de%20la%20mision/equipo_mision.html.
- Dinero.com. (17 de febrero de 2015). *Cómo se distribuirán los \$9.400 millones de las víctimas*. Recuperado desde <http://www.dinero.com/pais/articulo/recursos-del-banco-mundial-para-post-conflicto/205866>.
- El Espectador. (24 de septiembre de 2013). *ONU califica de "histórico" discurso de Santos en Nueva York*. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/noticias/paz/onu-califica-de-historico-discurso-de-santos-nueva-york-articulo-448455>.
- El Espectador. (17 de febrero de 2015). *Banco Mundial estableció fondo multidonante para el posconflicto en Colombia*. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/banco-mundial-establecio-fondo-multidonante-el-posconfl-articulo-544600>.
- El Heraldo. (29 de octubre de 2014). *ONU, dispuesta a colaborar con el financiamiento del posconflicto colombiano*. Recuperado desde <http://www.elheraldo.co/nacional/onu-dispuesta-colaborar-con-el-financiamiento-del-posconflicto-colombiano-171945>.
- El Tiempo. (24 de marzo de 2003). *Colombia recibe premio por apoyo a guerra en Irak*. Recuperado desde [Eltiempo.com: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-977134](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-977134).
- Eltiempo.com. (30 de junio de 2009). Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3505434>.
- García, J. (2015). *Cooperación Internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos*. Recuperado desde Universidad de los Andes:

- <http://sextante.uniandes.edu.co/index.php/ejemplares/sextante-5/horizontes/cooperacion-internacional-y-posconflicto-en-colombia>.
- Guerrero, M. (2014). The New War on Drugs: Regulation From Cultivation to Consumption. *PassBlue*. Recuperado desde <http://passblue.com/2014/03/17/the-new-war-on-drugs-regulation-from-cultivation-to-consumption/>.
- Hansen, M. (2012). *Report on Security Council Reform Meeting 21 February 2011*. Center for UN Reform Education. Recuperado desde <http://www.centerforunreform.org/?q=node/470>.
- ICG. (11 de diciembre de 2014). *The Day after Tomorrow: Colombia's FARC and the End of the Conflict*. Recuperado desde <http://www.crisis-group.org/~media/Files/latin-america/colombia/053-the-day-after-tomorrow-colombia-s-farc-and-the-end-of-the-conflict.pdf>.
- IDPC. (n.d.). *The UN General Assembly Special Session on Drugs (UNGASS) 2016*. International Drug Policy Consortium. Recuperado desde <http://idpc.net/policy-advocacy/the-un-general-assembly-special-session-on-drugs-ungass-2016>.
- Kreimer, A., Eriksson, J., Muscat, R., Arnold, M., y Scott, C. (1998). *The World Bank Experience with Posconflict*. Washington D.C.: World Bank.
- Leimbach, D. (1 de febrero de 2015). *Colombia Takes a First Step to Participate in UN Peacekeeping Operations*. PassBlue . Recuperado desde <http://passblue.com/2015/02/01/colombia-takes-a-first-step-to-participate-in-un-peacekeeping-operations/>.
- Minhacienda.gov. (22 de septiembre de 2011). *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* . Recuperado desde <http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/5817822.PDF>.
- nacionesunidas.org.co. (2014). *Historia en Colombia*. Recuperado desde <http://nacionesunidas.org.co/onu-en-colombia/historia-en-colombia/>.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012a). De Uribe a Santos: ¿Continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 57-80). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

- Pastrana, E. y Vera, D. (2013b). Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria en Suramérica. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿Socios estratégicos en la construcción de la región?* (pp. 187-235). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2015c). La política exterior colombiana y el proceso de paz. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 103-111.
- Perry, G. (22 de enero de 2015). *Colombia y la OCDE*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/la-ocde-y-colombia-guillermo-perry-columnista-el-tiempo/15144140>.
- Portafolio.co. (25 de junio de 2015). *El país tomará préstamo de US\$1.500 millones con BM*. Recuperado desde <http://www.portafolio.co/economia/prestamo-colombia-y-banco-mundial-2015>.
- Sáenz, E. (2001). La misión del Banco Mundial en Colombia, el gobierno de Laureano Gómez (1950-19051) y la Asociación Nacional de Industriales (ANDI). *Cuadernos de Economía*, 245-265.
- Sánchez, A. (14 de abril de 2014). *Las recetas de la Oede para asegurar que Colombia pueda ingresar en 2016*. Recuperado desde La República: http://www.larepublica.co/las-recetas-de-la-ocde-para-asegurar-que-colombia-pueda-ingresar-en-2016_110631.
- Semana.com. (19 de enero de 2015). *OCDE recomienda a Colombia reforma tributaria*. Recuperado desde <http://www.semana.com/economia/articulo/ocde-recomienda-colombia-reforma-tributaria/415174-3>.
- Semana. (24 de enero de 2015). *Peticiones de la OCDE para Colombia, más que complejas*. Recuperado desde <http://www.semana.com/economia/articulo/ocde-pide-reforma-tributaria-pensional/415601-3>.
- Smith, N. (27 de enero de 2015). *Colombia to take part in UN peace-keeping missions. Colombia Reports*. Recuperado desde <http://colombiareports.com/colombia-take-part-un-peace-keeping-missions/>.
- Tirado, Á. (2000). *Colombia en las Naciones Unidas: 50 años de historia y de participación*. Recuperado desde Banco de la República: <http://www.banrepcultural.org/node/32959>.

wradio.com. (4 de marzo de 2015). *Colombia agradece y solicita mayor cooperación de la ONU para el posconflicto*. Recuperado desde Wradio: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/colombia-agradece-y-solicita-mayor-cooperacion-de-la-onu-para-el-posconflicto/20150304/nota/2659409.aspx>.

Los organismos hemisféricos y regionales en el posconflicto colombiano

Ricardo Betancourt Vélez¹

Introducción

En los procesos de paz que el Estado colombiano ha realizado con varios grupos insurgentes y paramilitares desde la década de 1980, la participación de los organismos regionales y hemisféricos ha sido limitada, tanto en la fase de negociación como de implementación de los acuerdos. Los procesos de negociación con las FARC que se encuentran en una fase final y con el ELN que avanzan en su fase exploratoria, conservan la característica de dar a los organismos regionales y hemisféricos un rol limitado —hay quienes afirman que nulo— en las negociaciones. Sin embargo, el contexto actual de la política internacional en el hemisferio y la actitud de las partes negociadoras hacen pensar que, en esta oportunidad, la implementación de los acuerdos puede y debe contar con un rol más activo de algunas de las organizaciones continentales y subcontinentales.

Por otro lado, tanto como el conflicto ha incidido en el rol que Colombia ha desempeñado en estos organismos, el posconflicto conllevará cambios en el papel que el país desempeñará en los mismos. Cabe esperar que el difícil proceso de construcción de paz y los obligatorios cambios

¹ Político de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. En la actualidad es profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y miembro del grupo de investigación GRIALI.

en el comportamiento internacional de Colombia impulsados por el posconflicto, lleven a que el Estado apueste por aumentar su protagonismo, ejercer liderazgo en algunos temas y proponer nuevas agendas.

Partiendo de estas consideraciones, el presente capítulo apunta a responder dos grandes preguntas. La primera es cuál es el rol de los organismos regionales y hemisféricos en el desarrollo del posconflicto en Colombia. La segunda es cuál será el rol de Colombia en un escenario de posconflicto, en dichos organismos. Para responder a ambas preguntas, se hará una breve referencia a procesos de paz pasados, lo que permitirá contrastar con las nuevas características y contextos. Esto servirá para argumentar por qué se pueden esperar novedades en el rol de los organismos regionales y hemisféricos en la implementación de los acuerdos, y por qué se puede anticipar un nuevo rol regional y hemisférico de Colombia.

Participación de los organismos regionales y hemisféricos en los procesos de paz en Colombia

El Estado colombiano y los diferentes grupos armados con los que ha realizado negociaciones de paz, han sido bastante reacios a permitir la participación de la comunidad internacional en los diálogos y en la implementación de los acuerdos. Aunque en diferentes ocasiones han estado presentes representantes de Estados y de organizaciones internacionales, su rol se ha reducido al de actores que ofrecen sus buenos oficios, que aplauden los avances y median en momentos de tensión, pero que tienen una posibilidad relativamente baja de incidir en las negociaciones y en las implementaciones. En esta sección se hablará de tres fases de la participación de organismos internacionales en los procesos de paz en Colombia. Una primera fase de ensimismamiento que abarca los procesos de paz del Estado con varios grupos hasta el gobierno de Gaviria. La segunda fase caracterizada por la internacionalización del conflicto armado durante el gobierno de Andrés Pastrana y los dos de Álvaro Uribe, que tuvo como correlato una participación muy limitada de organismos. Y una tercera fase inaugurada con el inicio de las negociaciones con las FARC en el primer gobierno de Juan Manuel Santos, en la que hay mayor espacio para la participación de estos organismos.

La primera fase tiene el protagonismo de las negociaciones que se adelantaron durante el gobierno de Belisario Betancur, en la década de 1980, con varios grupos armados ilegales. Aunque se contó con algo de apoyo de México y de España, el rol de lo internacional fue limitado y de los organismos regionales, nulo (Bayer, 2010, p. 3). En aquella oportunidad, las negociaciones desembocaron en la creación de la Unión Patriótica, partido político en el que participaban miembros de diferentes grupos guerrilleros que habían optado por la actividad política legal. La falta de terceros actores neutrales que verificaran el cumplimiento de acuerdos y que ayudaran a garantizar el respeto por la actividad legal de las partes, facilitó que el partido político fuera exterminado por actores estatales y paraestatales.

Entre los años ochenta y primera parte de los noventa, también se adelantaron negociaciones con el M-19, el Quintín Lame, el EPL, la Corriente de Renovación Socialista y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. Los procesos tuvieron lugar en los periodos presidenciales de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994), y durante el gobierno del último, hubo algo de apoyo internacional en la fase de verificación por parte de Holanda, del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (Barreto, 2014, p. 225). En todos los casos llama la atención la poca participación de la comunidad internacional y la ausencia de organizaciones internacionales. También es notoria la ambigüedad colombiana de ser parte constituyente de instancias multilaterales para apoyar los procesos de paz centroamericanos, pero no confiar en dichas instancias para la solución del conflicto propio.

El Estado colombiano conformó junto con México, Panamá y Venezuela, el Grupo Contadora para que sirviera como mediador en la resolución de los conflictos centroamericanos. El Grupo fue exitoso en la medida en que su contribución ayudó a la formulación del Acuerdo de Paz de Esquipulas. Sin embargo, pese a que en 1985 el M-19 mostró su disposición a que las negociaciones de paz que se adelantaban en esos años al interior del país contaran con el apoyo del mismo Grupo Contadora, su participación nunca se materializó.

La ausencia de organizaciones internacionales, bien sean de carácter global, hemisférico o regional, es llamativa sobre todo considerando que en algunas de ellas hay una importante experiencia acumulada después de haber participado con éxito en negociaciones equivalentes en

otros Estados, que pudo ser valiosa en el direccionamiento de las negociaciones y en la implementación de los acuerdos en Colombia. Bercovitch y Schneider (2000) sostienen que la participación de actores internacionales en los procesos de paz es deseable y efectiva cuando hay afinidad entre estos y las partes negociadoras, pues ayuda a mantener la confianza en el proceso y en los acuerdos. La ausencia de los organismos regionales puede ser vista como una falta de identificación de los grupos al margen de la ley y sobre todo del Estado con estos organismos y, por ende, cierto grado de aislacionismo frente a aquello que esté más allá de las fronteras del país.

Pardo y Carvajal (2004), citados por Barreto (2014, p. 233), atribuyen este comportamiento al parroquialismo estatal de un país ensimismado, adverso al diálogo con el exterior y a abrirse al resto del mundo, en la línea de lo que el expresidente Alfonso López Michelsen llamó el “Tíbet latinoamericano”. Esta explicación puede ser complementada con el análisis de Prieto y Betancourt (2014) que llaman la atención sobre la permanente incomodidad de los países suramericanos respecto a instancias internacionales que puedan tener efecto sobre la soberanía externa de los países, es decir, que estando afuera de sus fronteras, puedan tener incidencia al interior de las mismas².

La segunda fase se inicia con la “diplomacia para la paz” de Andrés Pastrana y el desbordamiento del conflicto interno hacia los países vecinos. La situación del país se había vuelto un tema de preocupación en el hemisferio y a eso contribuyó un cambio en el discurso del Gobierno sobre las guerrillas. Problemas de diferente índole (económicos, políticos, sociales) empiezan a ser visibilizados como problemas de seguridad. Por ejemplo, la incapacidad histórica del Estado para ejercer la soberanía en varias regiones del país, que puede ser interpretada de muchas maneras, empieza a ser mostrada como un problema casi exclusivamente de seguridad, en el que hay una amenaza por parte de actores ilegales a la preminencia estatal sobre el territorio, lo que suponía que Colombia se estaba convirtiendo en una de las principales fuentes de inestabilidad en el hemisferio. Esta *securitización* de los problemas de Colombia que en su origen no necesariamente eran preocupaciones de seguridad (Buzan, Weaver y de Wilde, 1998), llevaron a que el conflicto dejara de ser un problema interno y se convirtiera en una preocupación de seguridad internacional.

2 Al respecto, véase Krasner (2000).

El énfasis discursivo no implica que no hubiera también una participación real de las guerrillas en cuestiones de narcotráfico y que muchos de sus actos puedan ser calificados como terroristas. Pero como aclaran Buzan, Weaver y de Wilde (1998, p. 21), más que amenazas objetivas a la seguridad, hay énfasis discursivos que *securitizan* problemáticas de índole diversa. Así, aunque las guerrillas se puedan interpretar de diferentes formas, se optó políticamente por llamarlas narcotraficantes y terroristas.

La *securitización* permitió articular la lucha interna contra actores guerrilleros con las preocupaciones en seguridad de la comunidad internacional y particularmente de Estados Unidos. Los recursos del Plan Colombia se consiguieron y se hizo factible su utilización en el conflicto interno a partir del énfasis discursivo en el aspecto narcotraficante de las guerrillas durante el gobierno de Pastrana, y luego en el aspecto terrorista de las mismas durante el gobierno de Álvaro Uribe. El costo de la “diplomacia para la paz” del primer exmandatario y de la “diplomacia para la guerra” del segundo, fue difundir ante la comunidad internacional la idea de que Colombia tenía un Estado a punto de colapsar, que no se bastaba a sí mismo para solucionar sus problemas y que requería del apoyo externo para evitar que su problema de seguridad se saliera por completo de control. Esto obligaba, aunque a regañadientes, a que se tuviera que aceptar que la comunidad internacional participara en las discusiones sobre los caminos de solución del problema.

En las negociaciones de San Vicente del Caguán con las FARC aún no se apela al apoyo directo de algún organismo hemisférico o regional, pero se sienta un precedente al darle más participación a la ONU, que envió un representante del Secretario General. Tras el fracaso de los diálogos, durante el gobierno de Uribe, las negociaciones con la insurgencia se limitaron a algunos acercamientos y a acuerdos humanitarios para liberación de secuestrados, y la actitud respecto al involucramiento de la ONU en cuestiones del conflicto fue ambigua, pues en algunos temas se invitó a participar al organismo, pero en otros se intentó limitar sus potestades (Borda, 2012).

Lo interesante es que por primera vez se permitió que un organismo hemisférico, la Organización de Estados Americanos (OEA), fuera protagonista en un proceso de desarme en Colombia. La percepción de que el Sistema Interamericano representaba valores que Estados Unidos y Colombia compartían, facilitó que en el marco del acuerdo de

desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), ambas partes aceptaran el establecimiento de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz MAPP-OEA en 2004, encargada de funciones de apoyo, monitoreo y verificación. Sin embargo, la apertura al mundo no fue total. Como recuerda Barreto (2014, p. 232), Uribe permitió o evitó la participación de los organismos hemisféricos y regionales en función del grado de apoyo que podía encontrar en ellos a las posiciones de su gobierno. Por eso, rehuyó a acudir a organismos regionales como Unasur, generalmente asociados con Venezuela y Brasil, países que se negaron a reconocer a las FARC y al ELN como grupos terroristas.

La OEA tiene experiencia apoyando negociaciones e implementaciones de acuerdos de paz y la legitimidad que posee en buena parte del hemisferio, la hace un actor idóneo para desempeñar un papel activo en los procesos de paz en Colombia. Las tareas específicas que asumió desde 2004 a través de la MAPP-OEA, han sido importantes para el desarrollo del posacuerdo con las autodefensas. En su momento se le encargó la verificación del cese al fuego y el apoyo técnico al DDR³. Con el tiempo, su mandato se ha ido modificando para hacer el acompañamiento de la implementación de la Ley de Justicia y Paz y, desde 2011, ha apoyado el proceso de restitución de tierras (*El Tiempo*, 2014). Pero si bien las tareas eran acertadas, la ejecución de las mismas en el contexto colombiano fue problemática.

La forma como durante el mandato de Uribe se instrumentalizó el apoyo de la OEA, llevó a que en grupos combatientes y en otros sectores de la población se difundiera la idea de que el organismo era una mera herramienta al servicio del Gobierno. La Misión, que entre sus propósitos tenía la verificación del cese al fuego y el desarme, no encendió oportunamente las alarmas para anunciar el rearme y la reactivación de algunas estructuras paramilitares. Esto se puede atribuir a problemas de planeación, de improvisación, de falta de recursos y de falta de información, entre otros, no necesariamente asociados a incapacidad de la OEA sino a dificultades de coordinación entre el Gobierno y el organismo. Por ejemplo, cuando finalmente se coordinó la llegada de la Misión, el proceso ya llevaba más de mil desmovilizaciones y los funcionarios encargados de la verificación del proceso fueron desplegados de forma improvisada, sin asignarles siquiera medios para comunicarse (*International Crisis Group*, 2014, p. 37).

3 Desarme, desmovilización y reintegración.

Pese a ser el organismo que en el hemisferio tiene más experiencia y capacidades para apoyar en un futuro DDR, los lunares de su participación en el proceso con las AUC hacen que, de momento, las guerrillas sean escépticas sobre la aceptación de su intervención. El no haber alertado sobre el rearme del paramilitarismo en algunas regiones es percibido como complacencia del organismo con el gobierno de Uribe⁴ y con los grupos que pretendían ser desmovilizados. Además, el hecho de que la OEA sea un organismo hemisférico en el que Estados Unidos tiene mucho peso también despierta suspicacias en grupos que tienen entre sus banderas la oposición al imperialismo de la superpotencia. Esto puede dificultar que las FARC y eventualmente el ELN acepten su participación en la implementación de los acuerdos.

La tercera fase se inaugura con el inicio del proceso de paz con las FARC y es posible que se extienda a la negociación con el ELN. Esta fase está más abierta a la comunidad internacional y, a diferencia de las negociaciones previas, podría tener espacio para la participación de organismos internacionales, incluyendo los regionales que han brillado por su ausencia en todos los procesos anteriores. La primera diferencia respecto a experiencias anteriores es que en esta oportunidad el proceso cuenta con un importante nivel de apoyo entre la comunidad internacional. La ONU, Estados Unidos, países vecinos, países europeos y ONG internacionales, cuyas opiniones estuvieron divididas respecto a las pasadas negociaciones con las FARC y con las AUC, han mostrado en esta oportunidad su beneplácito e incluso su oferta de apoyo.

También hay una actitud diferente por parte del Estado, que modificó considerablemente su forma de relacionarse con el mundo tras el cambio de gobierno de Uribe a Santos. Mientras en el primero todavía se veía la actitud parroquialista y de ensimismamiento tradicional de la política exterior colombiana, con el segundo se muestra una actitud más abierta y pragmática frente al mundo (Pastrana y Vera, 2015). Uribe se apoyó o excluyó a organismos internacionales según respaldaran o criticaran su propia visión del proceso con las AUC —lo que lo llevó a mantener alejada a la ONU y a politizar la intervención de la OEA—. Santos, por su parte, se ha preocupado porque la comunidad internacional confíe

4 El expresidente Uribe y su partido político, el Centro Democrático, son vistos por las guerrillas y por algunos sectores de la sociedad colombiana como relacionados con el surgimiento del fenómeno paramilitar, la cooptación del poder político y la captura ilegal del Estado.

en el proceso de paz y que esto sirva para reforzar la legitimidad del mismo. Eso permitió pasar de procesos que se realizaban “a pesar” de la comunidad internacional, al actual que avanza con el impulso adicional de ésta. No hay muchos cambios frente al rasgo tradicional de temer a la intervención externa y su efecto sobre la soberanía, pero se ha matizado al punto de que el grupo de países que apoyó el proceso de paz no actuó esta vez como mero observador, sino que tuvo un papel de gran importancia.

También ha cambiado la actitud de las FARC frente al resto del mundo, en parte, por cuenta del relevo en su comandancia. Manuel Marulanda, comandante histórico del grupo, siempre mostró su negativa a aceptar comisiones internacionales de verificación pues las consideraba una fuente de injerencia externa. En el mismo sentido se expresaba Raúl Reyes, quien afirmaba que el conflicto era un problema de colombianos que debían solucionar los colombianos (Cepeda, 2012). Otra es la actitud de la comandancia actual del grupo, que no solo ha aceptado el apoyo de Cuba, Venezuela, Chile y Noruega, sino que han dicho que les gustaría contar con el acompañamiento de Unasur y Celac en la etapa de implementación de los acuerdos (*Semana*, 2015).

El papel de los organismos hemisféricos y regionales en la implementación de los acuerdos de La Habana

En comparación con los procesos de paz precedentes, el de La Habana es quizás el más ambicioso en cuanto al alcance de los acuerdos, y serio en términos de su coherencia con el derecho interno e internacional. A diferencia de los demás, ha incluido un buen equilibrio entre justicia transicional, reparación de víctimas, búsqueda de la verdad e intervención sobre las causas del conflicto. Pero esto implica que la implementación de los acuerdos será un reto cuya complejidad también carece de precedentes. La conclusión de las negociaciones solo es el primer paso hacia la difícil y larga tarea de construcción de paz. Se requerirá un importante nivel de éxito en las diferentes etapas de implementación del posconflicto para que el proceso pueda mantener la legitimidad y confianza por parte de la población colombiana a través de los años que tomará llegar a buen

puerto. Por eso, no se pueden cometer errores como los que han acompañado los posacuerdos anteriores.

Serán fundamentales la logística, la verificación, el conocimiento técnico, el financiamiento apropiado, la legitimidad entre la población y el alcance en todas las regiones colombianas. Para esto, además del apoyo de países, se requiere del acompañamiento de organismos internacionales, que son los que tienen el conocimiento específico sobre la ejecución de acuerdos de paz. Por las experiencias anteriores, especialmente la de San Vicente del Caguán y la de la desmovilización de las AUC, tanto Estado como guerrillas han evitado involucrar a fondo a la organización que más sabe de estos temas en el mundo, que es la ONU. En esta sección, se analizará el rol que pueden desempeñar diferentes organismos hemisféricos y regionales, pero aunque es mucho lo que pueden aportar, no están en condiciones de remplazar a la ONU (para comprender la importancia de este organismo, véase Castro, en este volumen).

Técnicamente, la ONU podría encargarse de todo. Aunque en esta oportunidad parece haber una mayor disposición de ambas partes a permitir la participación de ese organismo, no hay total aceptación. Por la viabilidad del proceso, las FARC están dispuestas a aceptar la participación de la ONU, pero su confianza no es plena. El Gobierno le tiene confianza, pero su lectura tampoco está libre de peros. La internacionalización y securitización del conflicto en la última década del siglo XX y en la primera del XXI, que publicitó la idea de una Colombia al borde del colapso, fue remplazada desde el primer gobierno de Santos por la promoción de la idea de país exitoso, emergente, potencia regional secundaria y capaz de solucionar sus propios problemas. Tanto discurso como realidad dan cuenta de un Estado con problemas pero que no es fallido, y que no requiere de algo tal como una misión de mantenimiento de la paz y la presencia de los Cascos Azules. Por eso, aunque para algunas cuestiones el apoyo de la ONU es deseable, se debe pensar que habría más compatibilidad si en esta oportunidad se acudiera también a instancias hemisféricas y regionales.

En el momento de proponer cuáles pueden ser los organismos, aparte de la ONU, que apoyen la implementación de los acuerdos, surge una paradoja. La OEA, organización que en el hemisferio cuenta con el conocimiento técnico sobre implementación, despierta dudas entre

las FARC, que la relacionan negativamente con el proceso de las AUC. En contraste, el apoyo de Unasur y Celac es bien visto por las FARC, pero ninguna de las dos cuenta con conocimiento técnico, instrumentos, o siquiera recursos asignados para acompañar la implementación de acuerdos. La capacidad técnica contrasta con la preferencia política (Borda, 2015).

La enorme complejidad del asunto requerirá del conocimiento técnico de la OEA, y la necesidad de que ambas partes mantengan la confianza en el proceso precisa que las FARC y eventualmente el ELN se sientan cómodos con los organismos que acompañen los respectivos posacuerdos. Tal como lo propone el *International Crisis Group* (2014, p. 36), una forma de solucionar este impase es crear una comisión híbrida entre ONU, OEA y Unasur, cada una participando con funciones delimitadas para evitar superposición de tareas y apoyando desde las fortalezas de cada cual. Esto ayudaría a evitar que el apoyo internacional fuera percibido como un instrumento al servicio de una de las partes, y ayudaría a mantener la credibilidad y, por lo tanto, la sostenibilidad del posacuerdo.

No existe alternativa distinta a que la composición de la comisión sea pactada entre las partes. Pero considerando los errores del pasado, especialmente los cometidos en la desmovilización de las AUC, es imperativo que esta decisión se tome de forma oportuna para dar el tiempo necesario que requiere la coordinación de distintos actores.

“Esto sugiere que las partes deberían presentar un plan para la misión suficientemente detallado lo antes posible, y con tiempo suficiente antes de la fecha en la que se propone su despliegue para permitir una preparación adecuada. El plan debería incluir el análisis detallado de los posibles escenarios regionales tras el conflicto, la ubicación de las oficinas territoriales y aspectos logísticos como la movilidad y la comunicación” (*International Crisis Group*, 2014, p. 37).

Dentro de la comisión, la ONU, la OEA y algunos países amigos, aportarían un conocimiento técnico que es fundamental en los primeros meses de la implementación, especialmente en temas de verificación de cese al fuego, dejación de armas y desmovilización. El manejo de las armas y los explosivos supone un punto crítico en el que está en juego la credibilidad en el proceso del grupo que se desmoviliza y, así mismo,

la confianza de la población civil y militar. Además, la debida documentación de las armas entregadas es de vital importancia para los requerimientos de verdad, justicia y reparación (Fisas, 2011). De esa etapa depende en importante medida que se sepa qué armas, empuñadas por qué combatiente, causaron qué víctimas. Considerando el tipo de conocimiento militar que se requiere en ésta, así como en la posterior tarea de almacenamiento y destrucción de las armas, es fácil reconocer que ni Unasur ni Celac tienen la experiencia ni el personal adecuado para ejecutar tan delicadas tareas.

Consciente de esta realidad, el Gobierno ha adelantado diálogos con la OEA y ha extendido el mandato de la MAPP-OEA hasta enero de 2018. Con todo y los errores cometidos, la Misión lleva más de una década en Colombia y hoy tiene un conocimiento incomparable sobre la especificidad del país a la hora de implementar acuerdos (Ayuso, 18 de diciembre de 2014). Sin embargo, además de su dimensión técnica, esta etapa tiene una cara política. Particularmente quien entrega las armas debe tener la tranquilidad de que quien está manipulando las armas entregadas es un actor independiente y neutral, y dadas las experiencias descritas anteriormente, no es claro que la OEA sea receptora de tal grado de confianza. El acompañamiento y la verificación del proceso por parte de organismos como Celac, y especialmente Unasur, pueden ayudar a inclinar la balanza hasta el punto de confianza requerido.

Además, tras las tareas inmediatas y técnicas, vienen etapas de verificación de cumplimiento de penas, acompañamiento a la reintegración, a la reconciliación, a la reparación, al restablecimiento de derechos políticos a excombatientes, y de monitoreo al surgimiento de nuevos grupos ilegales, entre otras. En ellas, Unasur o Celac pueden participar, aunque es pertinente mantener el apoyo de la OEA y la ONU. Por lo visto hasta ahora, Unasur, que es el organismo regional que más interés ha mostrado en aportar al proceso, tiene la posibilidad de apoyar a las comisiones de verdad. En cabeza de su secretario general, Ernesto Samper, ha ofrecido la disponibilidad de la fuerza de acompañamiento a la paz llamada Cruz del Sur, suscrita al organismo y conformada por ahora por miembros del ejército de Chile y Argentina (*El Tiempo*, 2015). En caso de que para alguna tarea se requiera el pie de fuerza de un actor externo, y considerando los peros de la ONU, no es mala idea tener presente la posibilidad de contar con Cruz del Sur.

La comisión es absolutamente importante. Contribuirá a que las guerrillas entreguen las armas con la confianza de que no se va a repetir la experiencia de la Unión Patriótica, a que la sociedad crea en el proceso y se despejen las dudas que podrían dejarlo sin legitimidad, a que el Estado pueda dar cumplimiento a los compromisos acordados. En últimas, a la construcción de una paz en toda su dimensión y no limitada a la mera ausencia de uno de los actores armados. Uno de los grandes desafíos para llevar a buen término tan ambicioso proyecto es su financiación. No se trata solo de encontrar fondos para reparación de víctimas o para pagar los costos puntuales de la implementación. La construcción de paz pasa por llevar la presencia estatal a lugares en los que nunca ha estado y esa presencia no debe ser solo militar como en los últimos años, sino, sobre todo, de infraestructura social, política, jurídica y física.

Eso no parecía un problema tan grande cuando comenzaron las negociaciones pues la economía crecía a buen ritmo y los precios de los productos minero-energéticos, una de las principales fuentes de ingresos del país, eran bastante elevados. Pero otro es el contexto en la etapa final de las negociaciones y comienzo de la implementación. El crecimiento económico se ha desacelerado, las materias primas han alcanzado precios atípicamente bajos y los ahorros no son suficientes.

Una de las tareas que tiene por delante el Gobierno es encontrar y asegurar fuentes de financiación sólidas que le den sostenibilidad al proceso a largo plazo. Para ello también son importantes los organismos regionales. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda han gestionado la apertura de un fondo de sostenibilidad para el posconflicto, donde converjan las contribuciones de los donantes. En diálogos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se han estructurado líneas de crédito para alimentar el fondo. De momento, se negoció un crédito por 210 millones de dólares para el proyecto del *Plan PaZcífico*, que será destinado a construcción de acueducto, alcantarillado y energía en zonas donde tradicionalmente la presencia del Estado ha sido mínima (*La FM.*, 2015). Se espera que uno de los temas que se apoyen con líneas de crédito del BID, en coordinación con el Banco Mundial, sea el desarrollo de proyectos productivos agrícolas (*RCN*, 2015).

Incidencias del conflicto en la participación de Colombia en los organismos regionales y hemisféricos

Hasta este punto se ha hablado del papel de los organismos regionales y hemisféricos en las negociaciones de paz pasadas y presentes, y de su importancia en la implementación de los acuerdos de La Habana. A continuación, se cambiará el ángulo desde el que se observa la relación de Colombia con estos organismos y la atención se pondrá en la forma como el conflicto incidió en la participación multilateral del Estado y, sobre todo, en cómo el posconflicto incidirá en el rol que el país empezará a tener en los diferentes escenarios hemisféricos y regionales.

La violencia y el conflicto armado interno han influido por muchas décadas en la política exterior del país. Entre otras cosas, han determinado que Colombia priorice su relación bilateral con Estados Unidos en detrimento de las relaciones con otros países y con organismos multilaterales. Con varios países vecinos, situaciones derivadas del conflicto interno han llevado a crisis bilaterales y no en pocas ocasiones, el Gobierno nacional y los de los otros países han instrumentalizado el conflicto para ganar réditos electorales en el contexto interno a costa del deterioro de la relación bilateral. Con los organismos multilaterales, en muchos casos, más que distantes, las relaciones han sido tensas, pues las problemáticas en materia de violación de derechos humanos en el país lo han convertido en frecuente objeto de atención y críticas.

Por ejemplo, en la mayoría de informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Colombia y Cuba han sido los protagonistas del capítulo IV, en el que se presenta la “lista negra” de países violadores de derechos humanos en el hemisferio. Colombia también ocupa una deshonrosa visibilidad ante la CIDH en materia de cuestionamientos a la capacidad de la justicia interna y del Estado mismo para hacer valer su Constitución Política, pues es el país en el que más medidas cautelares ha otorgado la Comisión en toda la región (Borda, 2014, p. 338). Además, muchos de los casos en los que ha puesto su atención la CIDH son de especial sensibilidad, pues se trata de procesos judiciales que pueden llevar a condenas al Estado y a exigencias de costosas reparaciones. Con demasiada frecuencia, Colombia fue protagonista, pero no en calidad de líder, sino como país problema y objeto de reproche.

La ya descrita *securitización* de los problemas de Colombia durante las presidencias de Pastrana y Uribe, y especialmente durante los dos periodos del segundo, redundó en la ideologización de la política exterior. Mientras la *securitización* durante el gobierno de Pastrana implicó *narcotizar* a las guerrillas⁵, en el gobierno de Uribe se *terrorificaron*⁶. Esto facilitó poner a Colombia en la agenda de seguridad estadounidense, mostrándole que los problemas del país se caracterizaban por la que fue prioridad de la superpotencia durante los gobiernos de Clinton (narcotráfico) y de Bush (terrorismo). Se priorizaron las relaciones con aquellos actores internacionales que compartieran la visión sobre seguridad del presidente colombiano, mientras se produjo un distanciamiento con aquellos que discrepaban.

En otras palabras, Colombia tuvo trato estrecho con quienes consideraron que las guerrillas eran narcotraficantes y terroristas, y se tomó distancia de quienes las categorizaran de otra forma. Con Brasil, por ejemplo, se deterioraron las relaciones por el hecho de que evitó declarar a las guerrillas colombianas como terroristas. Aunque esto de ninguna manera implicara que Brasil fuese un auspiciador del terrorismo, fue suficiente para que el Gobierno colombiano tomara distancia de Brasil y de los proyectos regionales que lideraba.

El criterio ideológico también marcó la agenda colombiana en materia de organismos hemisféricos. Dado que el Sistema Interamericano se reconoce como la arquitectura institucional que en el hemisferio representa con mayor claridad los valores defendidos por Estados Unidos, Colombia priorizó a la OEA como el escenario en el que podía cubrir las necesidades de diálogo multilateral, con todo y que es precisamente en la OEA donde reposan más cuestionamientos al Estado colombiano. En contraste, se vio con absoluto escepticismo el surgimiento de nuevas instancias multilaterales como Unasur y Alba (Betancourt, 2014). Incluso la insistencia de Colombia y Perú en concretar un TLC con Estados Unidos, en contravía de las tendencias políticas y económicas de Ecuador y Venezuela, en un contexto de ideologización, llevaron a que la CAN, que por décadas funcionó relativamente bien, entrara en crisis y se precipitara la salida de Venezuela.

La alianza de una serie de países en el Alba, reunidos en torno a una actitud bastante crítica de las relaciones de Estados Unidos con el

5 Se les empezó a llamar “narcoguerrillas”.

6 Se les empezó a llamar “narcoterroristas”.

resto de América Latina, de una inclinación hacia la izquierda política y del distanciamiento frente al capitalismo neoliberal, fue vista con alarma por el Gobierno colombiano, que entendía ese tipo de actitudes como un respaldo internacional al discurso político de las guerrillas colombianas. También Unasur fue vista con preocupación, pese a que representaba unas ideas mucho más moderadas. El presidente Uribe se negó a asistir en 2008 a la protocolización del nacimiento de este organismo y se mantuvo ausente en sus primeros años de existencia (Betancourt, 2012, p. 661). Al ver estas iniciativas como amenaza, se priorizó la cooperación militar con Estados Unidos (Carvajal, 2011, p. 282).

Al terminar el gobierno de Uribe, se presentan unos cambios en la política internacional e interna. Primero, la llegada de Barack Obama a la presidencia estadounidense, que desde el principio de su mandato le dio un giro a la forma de tratar los temas de seguridad. Las estrategias duras que implicaban financiación para el fortalecimiento de las capacidades militares y policiales de los países aliados, donde se encajó el Plan Colombia, fueron cambiando por estrategias más blandas que implicaban otro tipo de intervenciones. Así, la lucha *securitizada* contra las guerrillas fue perdiendo de esta forma una de las principales fuentes de financiación. Segundo, la llegada de Santos a la Presidencia posibilitó una relativa desideologización de la política exterior colombiana (Pastrana y Vera, 2012, p. 188). También la preparación de un ambiente propicio para un proceso de paz llevó a una relativa *deseuritización* de algunos temas. Así, después de 12 años, las guerrillas dejaron de ser exclusivamente narcotraficantes y terroristas, y se les reconoció también un papel político sobre el cual dialogar.

Ya sin el requerimiento de que los demás países tomaran partido a favor del discurso del Gobierno colombiano en materia de seguridad para establecer los tratos internacionales, Colombia empezó a destensar sus relaciones con Venezuela y Ecuador y a participar en escenarios multilaterales regionales como Unasur. Los cambios en el discurso sobre seguridad también posibilitaron que Colombia se uniera al Consejo de Defensa Suramericano, después de unos primeros años en los que las interpretaciones en materia de seguridad y defensa del país y de Unasur se vieran como incompatibles (Arroyave, 2012, p. 268). Desde el inicio del gobierno Santos, y de forma progresiva, Colombia ha pasado del aislacionismo regional, a asumir un rol de protagonismo y liderazgo que marca una fuerte diferencia respecto al ostracismo precedente (Pastrana y Vera, 2012).

Uno de los temas en los que ha sido más evidente el impacto del conflicto interno en las actitudes externas es en lo referente a la política nacional e internacional de lucha contra las drogas. La política exterior se instrumentalizó para enfrentar el conflicto interno y, como se planteó en párrafos anteriores, una de las herramientas para lograrlo fue vincular los problemas internos a la lucha internacional contra las drogas. El escenario hemisférico más relevante en la construcción de esta instrumentalización fue la OEA, que como espacio de diálogo fue aprovechado por el Gobierno colombiano para pregonar la *securitización* de sus problemas. Durante el gobierno de Santos, el Sistema Interamericano —además de la ONU— también ha sido el ámbito multilateral en el que Colombia ha propuesto liderar el cambio de enfoque en la lucha contra las drogas.

Después de haber sido por años uno de los países emblemáticos del enfoque prohibicionista, ahora se ha presiona para que se abra una discusión que lleve a cambiar los actuales términos de la política internacional en la materia. En discursos pronunciados en la ONU en 2010 y en la Cumbre de las Américas en 2012, Santos ha sido claro en decir que Colombia no intenta ser la vanguardia de algún enfoque innovador, pero sí que está dispuesta a ser líder del debate sobre la efectividad del enfoque tradicional y la necesidad de construir otras herramientas para enfrentar el flagelo.

Colombia en posconflicto: potencialidades y retos en los organismos regionales y hemisféricos

Así como el conflicto ha tenido profundas incidencias en la participación de Colombia en los diferentes organismos regionales y hemisféricos, el posconflicto supone nuevas prioridades, nuevas agendas y nuevos retos en los mismos escenarios. La parte final de este capítulo trata sobre el panorama que se abre a partir de la firma y refrendación de los acuerdos de La Habana.

Poner fin al conflicto entre Estado y guerrillas no supondrá el fin de los problemas del país, sino específicamente el fin de la *securitización* de diferentes problemáticas que se vieron reducidas a una cuestión de seguridad. Será entonces el momento de que la opinión pública del país recuerde los enormes atrasos en materia de justicia social, de pobreza, de

desigualdad, de desarrollo, de capacidad y legitimidad del Estado para ejercer la soberanía interna, etcétera. Con esta afirmación no se le resta importancia al posconflicto. Todo lo contrario, es un paso crucial para que finalmente el país pueda enfrentar sus problemas estructurales. *Desecuritizar* la agenda interna dará pie para concretar el proceso que ha iniciado Santos de *desecuritizar* la agenda externa. Colombia ya no se podrá seguir relacionando con su entorno según los vaivenes del conflicto interno. Será el momento de ampliar la agenda, redefinir prioridades, renovar la imagen y hacer una política exterior acorde con las necesidades estructurales del país. Concretar los acuerdos de paz con las FARC, y eventualmente con el ELN, supondrá un cambio general en la política exterior colombiana.

Siguiendo con los ejes argumentativos del capítulo, se hará énfasis en los cambios que deberá enfrentar el país en los organismos hemisféricos y regionales, pero se reconoce que dichos cambios se presentarán en todas las dimensiones de la política exterior. La actitud parroquialista que por generaciones llevó a que Colombia no actuara en nombre de su interés nacional, sino en función de las preocupaciones en materia de seguridad de unas elites económicas y políticas, llevó a tener un Estado bastante subordinado a Estados Unidos. Al *desecuritizar* la agenda exterior, el primer efecto será aumentar la autonomía. Lo más probable y acertado es que Colombia mantenga buenas relaciones con la superpotencia, pero ya no en detrimento de su contacto con el resto del mundo. Será una Colombia menos ensimismada, menos ideologizada, más pragmática y más multilateral.

La escogencia por parte del Estado acerca de en qué organismos hemisféricos y regionales participar tradicionalmente estuvo acompañada por la utilidad percibida según los vaivenes del conflicto. La nueva forma de escoger dependerá, por lo tanto, de qué organismos sean útiles para enfrentar los problemas de muy diversa índole que se harán visibles. El país seguirá teniendo retos de seguridad y para ello la OEA, Unasur y Celac serán estratégicos. Pero también habrá retos en materia de derechos humanos para tratar en el Sistema Interamericano. Retos en materia de desarrollo económico y de inserción económica internacional, y su tratamiento implicará acercarse al BID y profundizar la Alianza del Pacífico (AP), lo que permitirá profundizar la diversificación de la política exterior colombiana y acercarla a la tradicionalmente olvidada Asia-Pacífico (Pastrana y Vera, 2015).

Será necesario interconectar las zonas tradicionalmente carentes de presencia estatal con los centros políticos y económicos del país y con poblaciones de países vecinos que ayuden a garantizar la sustentabilidad económica, aspectos en los que el BID y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) serán cruciales. Habrá que intensificar el comercio regional para apoyar el desarrollo económico en zonas apartadas del país y para ello hay que liderar la aproximación entre la AP y el Mercosur. Colombia tendrá que calcular estratégicamente el contenido de su agenda respecto a cada uno de los organismos del continente, pues de ello también dependerá el éxito del posconflicto y de la construcción de paz.

Por supuesto no desaparecerán los problemas de seguridad. Centroamérica es un ejemplo emblemático en el que los acuerdos de paz concretados en varios países dieron pie para el surgimiento de redes nacionales y transnacionales de crimen organizado, nutridas por excombatientes que no lograron integrarse efectivamente a la vida civil. Parte de la estrategia para evitar este tipo de problemas es garantizar una integración efectiva. Pero también hay que trabajar en el aspecto de la seguridad. A nivel interno, y como bien se ha acordado en La Habana, la desmovilización de la insurgencia no implica que sea posible una reducción de la Fuerza Pública del Estado. Todo lo contrario, se debe mantener el esfuerzo por lograr un control pleno del territorio.

El problema está en que muchos de los espacios por ahora controlados por las guerrillas, pasarán a manos de otros grupos que pueden aprovechar los vacíos de poder para establecer o afianzar actividades criminales, especialmente de tráfico de estupefacientes, precursores químicos, armas, contrabando y biodiversidad. La población colombiana no es un gran mercado para el consumo de drogas y en posconflicto tampoco lo será para el mercado de armas. Drogas, precursores químicos, biodiversidad y armas encontrarán sus mercados más rentables fuera de las fronteras del país, por lo que los esfuerzos internos por controlar el territorio se deben complementar con esfuerzos externos por cooperar con los países vecinos de modo tal que, quizás por primera vez en la región, los Estados empiecen a tener un auténtico compromiso por controlar los flujos transfronterizos que alimentan la ilegalidad en todos los países.

Superando una parte de la problemática interna, Colombia ha dejado saber que volcará sus esfuerzos en contribuir a la paz y estabilidad

regional, hemisférica y global, tarea en la cual los organismos serán prioridad. En materia de seguridad y defensa, la política que en este momento se encuentra en proceso de construcción en el país se ha propuesto los siguientes objetivos (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2015, p. 14):

1. Consolidar a Colombia como país cooperante, líder y referente en políticas de seguridad y defensa, así como en el ámbito de la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional.
2. Posicionar a Colombia como un referente en la construcción de la seguridad y la estabilidad hemisférica, mediante el intercambio y promoción de experiencias con países de Latinoamérica, Centroamérica y el Caribe, priorizando los escenarios multilaterales.
3. Fortalecer las alianzas estratégicas con países vecinos y aliados especiales.
4. Diversificar las relaciones de cooperación y referenciación con aliados de diversas geografías.
5. Incrementar la participación en escenarios multilaterales, consolidando el liderazgo regional de Colombia en la OEA y Unasur, entre otros, con el objeto de “convertirse en oferente de cooperación, incidir en la toma de decisiones, compartir experiencias, y avanzar en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y las nuevas amenazas” (2015, p. 15).
6. Mantener, fortalecer y desarrollar nuevas capacidades para las fuerzas, mejorando la interoperabilidad y la preparación para participar en misiones que contribuyan a mantener la paz internacional.
7. Promover los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
8. Cooperar en materia de industria de defensa, ofreciendo material y servicios y recibiendo cooperación tecnológica.
9. Participar en misiones internacionales.

Tres organismos serán epicentro de la nueva agenda de Colombia en la materia: OEA, Unasur y Celac. La primera de ellos será importante en muchos temas, pero especialmente en el debate sobre el cambio de

enfoque para combatir el narcotráfico. Pese a que por ahora pareciera haber una falta de correspondencia entre el discurso sobre la necesidad de un cambio en la estrategia de lucha contra las drogas y las acciones políticas reales que mantienen una perspectiva prohibicionista, es de esperar que en el posconflicto, las acciones se ajusten conforme avance el debate (Borda, 2014, p. 335).

La naturaleza del problema implica que sería un error emprender los cambios de manera unilateral, pues la forma transnacional en la que opera el narcotráfico redundaría en que cada país ocupe apenas algunos de los eslabones en la cadena hemisférica y global del fenómeno. En temas como este, el compromiso internacional, el consenso, la coordinación de políticas, etcétera, son la clave del éxito. Habrá una fuerte relación entre la política interna para el tratamiento del problema y las discusiones y los acuerdos que se logren en las diferentes instancias del Sistema Interamericano. Los esfuerzos actuales del Gobierno colombiano por posicionar al país como actor protagónico en el hemisferio, encontrarán en este tema y en esta instancia una oportunidad para desempeñar el rol pretendido.

Desde luego, la OEA no servirá solo como mesa de debates sobre narcotráfico. Tratándose del principal foro político del continente, la agenda colombiana abarcará varios temas. Se ha calculado que puede ser el escenario más estratégico para tratar asuntos de fortalecimiento de la democracia, de la libertad, de desarrollo, y para discutir cuestiones relacionadas con la protección del medio ambiente, la biodiversidad y los desastres naturales. Colombia ha mostrado su interés en aprovechar al organismo como escenario de intercambio de buenas prácticas, lo que a su vez lo convierte en vitrina para ofrecer todo el portafolio de cooperación en seguridad y defensa que viene preparando en temas técnicos, consultivos y educativos (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2015, p. 46).

Acorde con el esfuerzo de dejar de ser visto como un país problema y fuente de inestabilidad, Colombia debe afianzar la correspondencia entre política interna y externa para lograr salir definitivamente del capítulo IV del Informe Anual de la CIDH, referido a países violadores de derechos humanos. En la misma dirección avanzan las propuestas de reforma de la CIDH en materia de medidas cautelares y en el sistema de casos (Borda, 2014, p. 340).

De cara al posconflicto, y dando un giro de 180° frente a actitudes previas, Colombia ha reconocido a Unasur como el principal escenario de diálogo y concertación política en Suramérica y se ha propuesto aprovecharlo para consolidar su posición de liderazgo regional (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2015, p. 37). El organismo ha abierto la posibilidad de estructurar un espacio común y de entendimiento para mejorar e intensificar las relaciones entre los países del vecindario, para identificar los retos comunes en distintas áreas y para trazar planes de acción conjunta. En el posconflicto, el organismo será clave para estructurar el futuro de la seguridad y la defensa colombianas. Una antesala de la que será la agenda de Colombia en el organismo se dio con el direccionamiento que el país le dio al Consejo de Defensa Suramericano (CDS) entre 2013 y 2014, cuando asumió junto con Surinam la copresidencia *pro tempore*.

Reiterando que la desaparición de las guerrillas no supondrá el fin de las amenazas a la seguridad, sino su transformación en nuevos desafíos, se nota ya desde hace algún tiempo un interés del Estado colombiano por posicionar el tema de las nuevas amenazas en la agenda suramericana. Síntoma de esto es que en 2012 impulsó la creación del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La modernización de la fuerza pública en Colombia y las proporciones de su presupuesto de seguridad y defensa, supusieron en los últimos años el despertar de las inquietudes de varios de los países vecinos que vieron en las capacidades militares del Estado colombiano una posible fuente de amenaza. Esta es una de las explicaciones del aumento que tuvo en los últimos años el presupuesto de defensa de países como Venezuela y Brasil. Para evitar una carrera armamentista que se saliera de control, Colombia intentó justificar sus acciones diciendo que su fuerza pública no estaba destinada a amenazar a ningún país de la región, sino concentrada en enfrentar los grupos armados ilegales que desafiaban al Estado al interior de sus fronteras.

Como se planteó anteriormente, los acuerdos de paz no pueden llevar a una disminución del pie de fuerza. Es probable que eso nuevamente despierte suspicacia entre algunos vecinos, para quienes perderá peso el argumento de una amenaza interna. Para evitar que se vuelvan tensas las relaciones regionales por cuenta de una Colombia que supuestamente resuelve su conflicto interno y aun así mantiene grandes capacidades

militares, hay que pensar en medidas que puedan aportar en la generación de confianza. Probablemente Unasur y específicamente el CDS tendrán un rol crucial para aliviar las posibles tensiones. Habrá que considerar la propuesta que desde hace algún tiempo ronda en el organismo sobre abrir los libros blancos de la defensa, aunque no sea públicamente, pero por lo menos sí entre ministerios de defensa. En esa dirección ya se han dado algunos pasos y, durante la copresidencia de Colombia en el CDS, se realizó un estudio metodológico para hacer más transparentes los inventarios militares de los países suramericanos (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2015, p. 38). Este esfuerzo llama enormemente la atención considerando que Colombia ha sido uno de los países más reacios a compartir con sus vecinos información en materia de defensa.

El trabajo conjunto entre países, que será de vital importancia para mantener la paz y la estabilidad regional, se verá fortalecido por los ajustes que haga Colombia en materia de doctrina militar. El enfoque de la Escuela de las Américas, en la que los ejércitos tienen la función de perseguir comunistas al interior de sus fronteras, debe darle paso al entendimiento de los desafíos de las nuevas amenazas, frente a las cuales la cooperación regional es de primera importancia. Al respecto, el país participó en la formulación de la propuesta de crear la Escuela Suramericana de Defensa (Esude), inaugurada el 17 de abril de 2015 (Unasur, 2015).

Entre 2013 y 2014, Colombia también lideró el desarrollo de mecanismos que permitieran ejercer soberanía en la región amazónica, caracterizada por tener un nivel relativamente bajo de presencia estatal de todos los países que la comparten, lo que la convierte en uno de los corredores por los que fluyen diferentes formas de criminalidad. Se creó el Grupo de Trabajo para la Gestión y Monitoreo de Áreas Especiales, en el marco del Centro Gestor y Operacional del Sistema de Protección de la Amazonía (Censipam). El grupo aporta al liderazgo compartido de Colombia y Brasil para enfrentar amenazas y potencialidades comunes en la zona selvática.

El país ha procurado introducir en la agenda del CDS temas como desminado humanitario, mapas de riesgo, rol de la mujer en la defensa, aeronaves no tripuladas, derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario y, sobre todo, delincuencia organizada transnacional. Apoyada en la Convención de Palermo y sus protocolos, Colombia ha apoyado el intercambio de información entre unidades de inteligencia

financiera y demás instituciones dedicadas en los diferentes países a controlar el lavado de activos y la financiación de actividades criminales.

Quizás por la juventud del organismo, la agenda en Celac no está tan especificada como las de OEA y Unasur. Sin embargo, considerando que tanto las preocupaciones en materia de seguridad como las oportunidades de cooperación tienen en México, Centroamérica y el Caribe una de sus principales dimensiones, es de esperar que la cooperación que en este momento se mantiene de forma bilateral con varios países se pueda canalizar a través del organismo. De los aproximadamente 24.400 miembros de las fuerzas armadas y de seguridad de varios países que Colombia ha capacitado, 11.600 son de Centroamérica y el Caribe, 6.600 de Norteamérica y 3.626 de Suramérica. Los restantes 418 se dividen entre Europa, Asia, Oceanía y África. Las capacitaciones se han dado sobre seguridad ciudadana, prevención y control de fenómenos criminales, fortalecimiento de especialidades militares y policiales, y lucha contra las drogas. Además, con Centroamérica y el Caribe se han trabajado temas de interdicción terrestre, aérea, marítima y fluvial contra el narcotráfico y el crimen organizado (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2015).

Finalmente, cabe recordar que el proceso de construcción de paz pasa por llevar instituciones estatales a zonas que han carecido de ellas, por desarrollar la economía legal de departamentos enteros cuyas poblaciones por ahora han encontrado sus medios de subsistencia en la economía ilegal, por interconectar al país a través de infraestructura y superar el rezago histórico en la materia, por facilitar el comercio transfronterizo en las zonas periféricas que están más cerca de centros urbanos de otros países que los de Colombia. El BID, IIRSA y la AP tienen mucho que aportar para cumplir con estas tareas.

Conclusiones

Históricamente, Colombia se ha resistido a permitir la participación de organismos regionales y hemisféricos en sus procesos de paz. Esto se ha debido al ensimismamiento del país, que hasta hace poco evitó a abrirse al mundo. Sin embargo, considerando las características del actual proceso de paz, los líderes que lo están llevando a cabo y los cambios en el contexto, es probable y necesario que en la fase de implementación la OEA y la Unasur tengan un rol protagónico.

Hay una paradoja entre las preferencias políticas y la pertinencia técnica. La OEA cuenta con el conocimiento técnico para ejecutar un proceso de DDR en el país, pero experiencias pasadas hicieron que las FARC confiaran poco en este organismo. En contraste, Unasur y Celac, que carecen por completo de experiencia en estos temas, gozan de la confianza de la insurgencia. Para aprovechar el conocimiento y la experiencia de la OEA y darle legitimidad a la intervención internacional a través de la confianza que tienen Unasur y Celac, se puede crear una comisión híbrida que cuente además con la participación de la ONU.

El conflicto armado interno ha incidido en las decisiones sobre la participación de Colombia en los organismos hemisféricos y regionales. De la misma forma, el posconflicto incidirá en la escogencia de los organismos y en la definición de la agenda en cada uno de ellos.

Superada una parte importante del conflicto interno en Colombia, el país se enfocará en contribuir a la paz y la estabilidad regional y hemisférica. Para eso, tendrá una participación mucho más activa, en comparación con el pasado, en los organismos multilaterales.

La OEA será el epicentro del debate en materia de cambio de la estrategia de lucha contra las drogas. Si bien Colombia no será la vanguardia del cambio de política, se posicionará como líder de la discusión, esperando que la nueva estrategia pueda ser consensuada. La OEA también será una de las principales vitrinas para ofrecer el portafolio de cooperación que viene preparando el país.

Unasur será de enorme importancia para evitar que la no reducción del pie de fuerza de Colombia no redunde en un aumento de la desconfianza de los países vecinos, lo que podría conducir a una carrera armamentística. El CDS será el lugar estratégico para desarrollar medidas que deriven en aumentar la confianza y la cooperación de los Estados del vecindario, que deben estudiar propuestas como la de abrir sus libros blancos de defensa.

Unasur, y específicamente el CDS, tendrá un rol estratégico para asegurar que los vacíos de poder que deje la desmovilización de las guerrillas no sean copados por redes transnacionales de crimen organizado. Son importantes pero no suficientes los esfuerzos que adelantan los Estados suramericanos en materia de cooperación para la lucha contra las nuevas amenazas.

Unasur y Celac acompañarán a la OEA como principales vitrinas para ofrecer el portafolio de cooperación de Colombia. Aunque de

momento Colombia pareciera no tener tan estructurada su participación en Celac, el hecho de que la mayoría de los receptores de la oferta de cooperación de Colombia sean México, Centroamérica y el Caribe, hace pensar que hacia el futuro, el organismo puede ser uno de los canales más importantes para cumplir con los nuevos objetivos colombianos en materia de política exterior.

Recomendaciones

El Estado colombiano y las FARC deben estructurar, lo antes posible, sus demandas a la comunidad internacional en materia de apoyo a la implementación de los acuerdos de paz. Eso ayudará a evitar que se cometan nuevamente los errores que acompañaron la desmovilización de las AUC y que llevaron a cuestionar la neutralidad de la misión MAPP-OEA.

El Estado colombiano y las FARC pueden suplir el déficit de confianza que tiene la OEA y el déficit de experiencia que tiene Unasur, creando una comisión híbrida, en la que también participe la ONU y que se encargue de apoyar la implementación de los acuerdos de La Habana.

El Estado colombiano, las FARC, la ONU, la OEA, la Unasur y los demás miembros de la comunidad internacional que participen en la comisión de apoyo al proceso de implementación, deben trazar un plan claro de coordinación para que no se presente superposición de tareas, se aclaren responsabilidades, se establezcan las fuentes de financiación, y se hagan los demás preparativos logísticos para que su participación se presente de forma oportuna y eficiente.

Al Gobierno colombiano y a las FARC, que eviten repetir los errores del pasado en los que instrumentalizar políticamente a los países y los organismos que acompañan el proceso para fortalecer la propia posición, llevó a deslegitimar a estos actores y, por ende, a los procesos.

La sociedad colombiana debe ser consciente de que la firma y re-frendación de los acuerdos de paz solo son el primer paso para construir la paz. El verdadero reto se viene en los próximos años, cuando se lleve a cabo la difícil tarea de implementar los acuerdos y lograr una verdadera paz que vaya más allá de la mera ausencia de uno o dos de los actores armados.

Referencias

- Arroyave, M. (2012). La Unasur en la estrategia regional de Colombia y Brasil. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 239-283). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Ayuso, S. (18 de diciembre de 2014). La OEA y su apoyo al proceso de paz en Colombia. *El Espectador*. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/noticias/paz/oea-y-su-apoyo-al-proceso-de-paz-colombia-articulo-533505>.
- Barreto, M. (2014). Los procesos de paz en Colombia y el rol de la comunidad internacional: ¿crónica de un nacimiento anunciado? *Revista de Análisis Internacional*, 5 (10), 219-243.
- Bayer, A. K. (2010). *El papel de la comunidad internacional en la construcción de la paz en Colombia: Europa, los vecinos y las organizaciones internacionales*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris.
- Bercovitch, J. y Schneider, G. (2000). ¿Who mediates? The political economy of international conflict management. *Journal of Peace Research*, 37, 145-165.
- Betancourt, R. (2012). Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 659-673). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Betancourt, R. (2014). ¿El ocaso de la Doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado. *Papel Político*, 19 (2), 691-719.
- BID apoyará con recursos el posconflicto. (9 de agosto de 2015). La F.M. Recuperado desde <http://www.lafm.com.co/pol%C3%ADtica/noticias/bid-apoyar%C3%A1-recursos-el-poscon-190165>.
- Borda, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Borda, S. (2014). Estrategias y potencialidades en relación al Sistema Interamericano: la política exterior de Colombia. *Pensamiento Propio*, 39, 327-352.

- Borda, S. (2015). El rol de la 'comunidad internacional' en el posconflicto. En A. Molano Rojas (Ed.), *El posconflicto en Colombia: reflexiones y propuestas para recorrer la transición* (pp. 63-78). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Buzan, B., Weaver, O. y de Wilde, J. (1998). *Security: a new frame for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuación por soberanía? En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 273-307). Bogotá: FESCOL.
- Cepeda, F. (2012). La comunidad internacional y el proceso de paz. En S. Borda y F. Cepeda (Comp.), *Proceso de paz en Colombia: participación de actores internacionales* (pp. 1-48). Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Fisas, V. (2011). *Introducción al desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de excombatientes*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.
- Habrán recursos del BM y el BID para el posconflicto. (28 de septiembre de 2015). *RCN Radio*. Recuperado desde <http://www.rcnradio.com/nacional/banco-mundial-y-bid-aportaran-recursos-y-programas-para-el-posconflicto-en-colombia/>.
- International Crisis Group. (2014). *El día después de mañana: las FARC y el fin del conflicto en Colombia*. Bruselas: International Crisis Group.
- Krasner, S. (2000). La soberanía perdurable. *Colombia Internacional*, 53, 25-42.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2015). *Diplomacia para la seguridad y la defensa*. Bogotá: República de Colombia.
- Misión de Apoyo al Proceso de Paz de OEA se ha adaptado a exigencias. (19 de diciembre de 2014). *El Tiempo*. Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/extienden-mision-de-apoyo-al-proceso-de-paz-de-oea/15000437>.
- Pardo, R. y Carvajal, L. (2004). Relaciones internacionales, conflicto doméstico y procesos de paz en Colombia. En P. Londoño y L. Carvajal (Eds.), *Violencia, paz y política exterior en Colombia* (pp. 153-233). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica. En

- E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 187-236). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2015). La política exterior y el proceso de paz. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 15 (3), 104-111.
- Prieto, G. y Betancourt, R. (2014). Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Alianza del Pacífico: Mitos y realidades* (pp. 75-115). Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali.
- Samper propone que fuerza de Unasur verifique eventual desarme de Farc. (11 de abril de 2015). *El Tiempo*. Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/proponen-que-unasur-verifique-eventual-desarme-de-las-farc/15554500>.
- Unasur da espaldarazo a Santos en diálogos con FARC. (15 de enero de 2015). *Semana*. Recuperado desde <http://www.semana.com/nacion/articulo/unasur-apoya-proceso-de-paz-con-las-farc/414838-3>.
- Unasur. (17 de abril de 2015). En su octavo aniversario: Unasur consolida la Escuela de Defensa Suramericana. *Unasur.org*. Recuperado desde <http://www.unasur.org/es/node/218>.



6. Política exterior y justicia transicional

Política exterior, justicia transicional, derechos humanos y el papel de la CPI y la Corte IDH frente al posconflicto

Andrés Mauricio Valdivieso¹ y Diana Fernández²

Introducción

El conflicto armado colombiano se ha caracterizado por ser el más antiguo del continente, lo que ha generado sistemáticas y constantes violaciones contra los derechos humanos e infracciones contra el Derecho Internacional Humanitario. En ese contexto, se ha pretendido, en varias ocasiones y de forma infructuosa, buscar una solución negociada a las demandas políticas de los grupos insurgentes, como las FARC, para su reincorporación a la vida civil y consecuentemente contribuir a la reconciliación

¹ Profesor de tiempo completo del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales y América Latina de la Javeriana Bogotá, Griali. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Abogado de la USC. Fue joven Investigador de Colciencias. Correos electrónicos: andresmauriciovaldivieso@gmail.com y andresvaldivieso@javeriana.edu.co.

² Candidata a Doctora en Derecho de la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá. Magíster en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Externado de Colombia. Abogada de la Universidad Santiago de Cali. Estudios en la Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del *Washington College of Law American University* (2013-2014). Profesora investigadora de la Universidad de San Buenaventura, Cali; miembro del Grupo de Investigación Problemas Contemporáneos del Derecho y la Política, Gipcodep, categoría A Colciencias, de la Universidad de San Buenaventura, Cali. Correo electrónico: difeme@usbcali.edu.co.

nacional que aporte a la construcción de una paz nacional. Ahora bien, el presidente Juan Manuel Santos ha determinado como interés fundamental de su gobierno concertar una salida política al conflicto con las FARC. Así pues, ha iniciado negociaciones de paz con este grupo armado, lo cual se ha tornado bastante complejo por los diversos intereses encontrados y porque además deberá cumplir con una serie de obligaciones internacionales en materia de justicia, verdad y reparación que emanan de los estándares internacionales para la protección de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Dado lo anterior, el presente capítulo parte de la delimitación de los estándares internacionales en materia de justicia, verdad y reparación que deberá tener en cuenta todo el proceso de negociación política para la paz. Seguidamente se interpreta cuál ha sido el compromiso político del presidente Santos para cumplir con las obligaciones internacionales sobre derechos humanos, en su papel de garante frente a la comunidad internacional. Asimismo, se analiza cuáles pueden ser los retos del proceso de paz de cara a la Corte Penal Internacional y la Corte Interamericana para los Derechos Humanos. Finalmente, se exploran y se recomiendan algunas opciones para orientar el proceso de negociación política sin vulnerar los estándares internacionales en materia de justicia, verdad y reparación.

Los tratados internacionales y las negociaciones políticas para la paz

En Colombia, por medio de la figura de Bloque de Constitucionalidad, se articuló todo el régimen internacional sobre derechos humanos en el sistema jurídico nacional. En ese sentido, el artículo 93 de la Carta Magna establece que:

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

En este contexto podemos afirmar que los principios y normas internacionales que promueven y protegen los derechos humanos tendrán prevalencia en el orden jurídico colombiano.

Ahora bien, la Constitución colombiana y las normas que emanan de ella están entre las más progresistas del mundo en el campo de la protección de derechos humanos. Colombia también es parte de todos los tratados básicos de derechos humanos globales y regionales y, además, constitucionalmente se le dio prevalencia a las normas relacionadas con estos derechos (Ramírez *et al.*, 2010, p. 40).

En ese sentido, Colombia se ha obligado de forma autónoma y soberana a cumplir con los estándares de derechos humanos derivados de la ratificación de tratados internacionales sobre la materia. Estos estándares deben servir como marcos de referencia para el proceso de negociación con el propósito de legitimar un eventual acuerdo de paz ante la comunidad internacional y especialmente para consolidar las bases de una paz sostenible.

De este modo, el Estado colombiano se ha comprometido a investigar, procesar, sancionar y generar una verdad sobre las violaciones constantes y sistemáticas contra los derechos humanos y las infracciones contra el Derecho Internacional Humanitario. Además, con la creciente fortaleza de los regímenes internacionales, los Estados que omitan, evadan o actúen en contra de las obligaciones internacionales, se exponen a ser procesados legalmente y serán sancionados políticamente por la comunidad internacional y jurídicamente por las jurisdicciones competentes como la Corte IDH si cometieron abusos contra los derechos humanos (Sikkink *et al.*, 2010).

Es fundamental que los acuerdos de paz se construyan a la luz de las obligaciones de derechos humanos, de lo contrario el Estado colombiano se continuaría proyectando como un actor tolerante frente a las violaciones de derechos humanos, además tendría un alto costo político y eventualmente hasta judicial frente a la posible intervención de jurisdicciones internacionales, lo cual sería bastante contraproducente pues el probable escenario de posconflicto requiere de un apoyo económico, social y político de la comunidad internacional, tanto para la reconciliación nacional, como para el blindaje o la defensa ante jurisdicciones internacionales.

Es decir que dichas pautas derivadas de los tratados de derechos humanos instituyen el modo de hacer la paz, pero también es fundamental

precisar que en ningún caso se deben interpretar como obstáculos normativos para una solución civilizada de un profundo conflicto armado prolongado por décadas a falta de un diálogo sensato y concienzudo sobre las responsabilidades de las partes.

Ahora bien, las negociaciones de paz en Colombia se pueden sustentar sobre la base de las posibilidades que ofrece la justicia transicional. Así pues, se ha concebido que la justicia transicional busca aclarar la identidad y los destinos de las víctimas y los victimarios, establecer los hechos relacionados con las violaciones de derechos humanos en situaciones de conflicto armado, y diseñar formas en las que una sociedad abordará los crímenes perpetrados y las necesidades de reparación. La justicia es transicional en la medida en que busca tender puentes entre momentos políticos diferentes, a la vez que introduce mecanismos judiciales de excepción (Rettberg, 2005, pp. 1-2). Por tanto, habría un margen de maniobra para adecuar las negociaciones de paz a las posibilidades jurídicas y políticas en el marco de los parámetros de justicia transicional sin vulnerar los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

Es menester precisar que todo proceso de justicia transicional que pretenda abordar violaciones sistemáticas y constantes contra los derechos humanos debe respetar tres derechos fundamentales de las víctimas, que a su vez se constituyen como tres deberes correspondientes a los Estados: el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y el derecho a las reparaciones (Filippini *et al.*, 2005, pp. 145-146). En ese contexto, es importante aceptar que existen tensiones entre paz y justicia en el corto plazo y que, en algunos casos difíciles, resultaría prudente y justificable suspender temporalmente por un periodo corto las demandas de justicia, con el fin de lograr el cese de las hostilidades. Sin embargo, deben hacerse grandes esfuerzos para asegurar que se mantenga la posibilidad de lograr una rendición de cuentas en el mediano o largo plazo y que se implemente la mayor parte de la agenda de justicia transicional en el corto plazo (Van Zyl, 2008, pp. 20-33).

Así, se podría ampliar el rango de acción para la negociación política en Colombia creando oportunidades que involucren necesariamente la constitución inmediata de modelos para la construcción de la verdad. Igualmente, es cardinal la instauración de estrategias de reparación integral para las víctimas de manera complementaria y de mayor

profundidad con respecto a lo concedido por la Ley 1448 de 2011, con el principal objetivo de establecer el marco general y la base fundamental que podría servir como estructura para edificar el complejo factor de justicia.

En suma, los acuerdos de paz que implican un compromiso de buena fe para enfrentar el pasado deben lograr un equilibrio entre hacer explícito este compromiso en el acuerdo escrito y no prescribir en demasía sobre detalles, los que deben surgir de un proceso posterior de carácter legislativo (Van Zyl, 2008, pp.22-25). Entonces, las negociaciones de paz desde los parámetros de justicia transicional pueden avanzar paulatinamente hacia la paz, lo cual no implica la omisión *ipso facto* de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. De cualquier forma el acuerdo final para la paz debe tener como principal referente la armonización entre las obligaciones internacionales y las disposiciones concertadas en las negociaciones políticas para la construcción de una paz razonable y duradera.

Los estándares internacionales para Colombia

La extensa lista de tratados ratificados por Colombia para la protección de derechos humanos edifica los estándares internacionales que deben delimitar las acciones del Gobierno y específicamente las negociaciones de paz. Así se consagra toda la normatividad que constituye las obligaciones en materia de justicia, verdad y reparación, que además es la principal herramienta para ejercer los mecanismos de veeduría, protección y sanción a las violaciones sistemáticas a estos derechos.

En el ámbito global, el principal instrumento es la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que fue adoptada en la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y desarrollada mediante la creación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ambos pactos abordan de forma más amplia los derechos reconocidos en la Declaración y tienen como principal característica su carácter vinculante, llevando más lejos el alcance de la misma. También se destacan, por su impacto en la protección mundial de derechos humanos, la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes* y la *Convención sobre los Derechos del Niño*. Los Estados que han ratificado

estos pactos permiten y hacen posible supervisar sus prácticas y políticas en materia de derechos humanos.

De particular importancia es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que cuenta además con un protocolo facultativo que concede competencia al Comité de Derechos Humanos del Sistema de Naciones Unidas. Por medio de este pacto, el país se obliga a asegurar la protección del individuo ante excesos del Estado, así como a proteger a las víctimas de violaciones de los derechos civiles y políticos; además se compromete a garantizar satisfactoriamente el goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Cualquier omisión frente a estas obligaciones podría generar una queja ante el Consejo de Derechos Humanos (Steiner, 2000, en Botero y otros, 2005, p. 100). También, mediante el procedimiento de Examen Periódico Universal del Sistema de Naciones Unidas, se realizan recomendaciones de tipo vinculante al Estado para que repare los abusos producidos por los delitos cometidos o para que garantice el goce de los derechos humanos.

De forma más específica la Organización de Naciones Unidas, por medio del Relator Especial Luis Joinet y a través del Informe Final sobre la Impunidad y Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha Contra la Impunidad (1997), determinó las principales disposiciones para los procesos de transición hacia la paz, donde se concretaron los marcos de referencia de carácter vinculante para los Estados parte del Sistema de Naciones Unidas sobre justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición, los cuales han nutrido y delimitado las interpretaciones de los instrumentos jurídicos globales y regionales que protegen los derechos humanos.

Por otro lado, la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó a la Comisión de Derecho Internacional la preparación de unos preceptos que dieran origen a la Corte Penal Permanente. En consecuencia, se creó el Estatuto de Roma, que estableció la Corte Penal Internacional (CPI). Los Estados que ratifiquen el Estatuto se obligan a investigar, juzgar y condenar a penas adecuadas a quienes hayan cometido los crímenes de genocidio, de agresión³, de guerra y de lesa humanidad y, en caso de no

3 En 2010, durante la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma, en el marco de la enmienda aprobada se aclaró que la Corte no podrá ejercer su jurisdicción sobre los crímenes de agresión hasta el primero de enero de 2017, cuando los Estados tomen la decisión de activar la competencia y el régimen aplicable. Para ampliar esta información, véase página oficial coalición por la Corte Penal Internacional: <http://www.iccnw.org/?mod=aggression&lang=es>.

hacerlo, a entregar a las personas infractoras para que sean juzgadas por dicha Corte (Botero y Restrepo, 2005, p. 21). Por tanto, la falta de disposición de un Estado para administrar justicia que daría lugar al ejercicio de las competencias de la CPI hace referencia, fundamentalmente, a la existencia de una situación de impunidad que vulnera el derecho a la justicia de víctimas de violaciones de los derechos humanos (Botero y Restrepo, 2006, p. 96). En ese sentido, la CPI desempeña un papel importante en el desarrollo de estándares universales de derechos humanos, fomenta una responsabilidad en la lucha contra la impunidad en el ámbito de los sistemas jurídicos nacionales y especialmente prestará veeduría a las negociaciones de paz en este acápite.

No obstante, uno de los principios que orientan el actuar de esta Corte es el de la complementariedad, es decir, cuando se demuestre que no hubo agotamiento de las vías internas del Estado con mecanismos idóneos para la investigación de responsabilidades penales individuales. Así pues, lo fundamental será asegurar que las negociaciones de paz no omitan la investigación y el desarrollo idóneo de los procesos frente a los crímenes cometidos para aportar a la construcción de una verdad histórica desde lo judicial y paralelamente cumplir con las disposiciones emanadas del Estatuto de Roma.

También es necesario precisar que en ningún caso se podrá contemplar una amnistía general para delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, crímenes de agresión o cualquier vulneración sistemática y grave de derechos humanos, lo cual está determinado tanto por el Estatuto de Roma como por la jurisprudencia del Sistema Interamericano para la protección de los Derechos Humanos, que prohíbe la exoneración total para delitos internacionales.

Asimismo, en el contexto regional, está la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es un órgano judicial internacional autónomo facultado para declarar, con motivos de la violación de un derecho o libertad, la responsabilidad internacional de un Estado, el cual, en consecuencia, ha de disponer que se garantice a la víctima el goce de su derecho, libertad o reparación (Ambos *et al.*, 2010, p. 64). Así también como obligación, se compromete a los Estados a investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones a la Convención, a fin de identificar a los responsables e imponerles sanciones pertinentes y asegurar a la víctima su reparación integral que, a su vez, debe incorporar estrategias jurídicas y políticas

sobre aspectos de restitución (Williams, 2008, pp. 389-394). En efecto, se constituye como estándar internacional para los derechos humanos el deber del Estado de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar el restablecimiento del derecho conculcado (Botero y Restrepo, 2005, pp. 26-33).

Ahora, sobre el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario (DIH), están los cuatro convenios de Ginebra de 1949, relativos a la protección de los enfermos, heridos, náufragos, prisioneros de guerra y la población civil. Asimismo, los protocolos adicionales I y II de 1977, relativos a los conflictos armados internos y las guerras internacionales, los cuales conforman los estándares internacionales de protección al DIH, con pretensión de humanizar las guerras imponiendo prohibiciones de carácter penal al individuo.

En conclusión, el Estado colombiano, de manera autónoma, se ha comprometido internacionalmente a través de la ratificación de los anteriores tratados, a cumplir con una serie de obligaciones que constituyen los estándares internacionales de protección de los derechos humanos (Huber, 2007, p. 3). En ese sentido, el Gobierno deberá procurar que la firma final de las negociaciones de paz no vaya a generar tensiones internacionales a la luz de sus obligaciones jurídicas y políticas, lo cual coadyuvará para consolidar el proceso de desarme, desmovilización y reinserción a la vida civil de los victimarios y así sembrar un camino razonable para la reconciliación nacional.

La exigibilidad de las obligaciones internacionales

En Colombia, el Congreso de la República aprobó la Ley 975 de 2005 con el propósito de contribuir a la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que debían contribuir de manera efectiva a la consecución de la paz nacional. Esta ley ha sido la primera en incorporar elementos de justicia, verdad y reparación; por tanto, se concibe como un modelo de justicia transicional.

No obstante, la ley aprobada padecía deficiencias sustanciales que dificultaban la posibilidad de alcanzar la justicia para las víctimas. Debido a las demandas interpuestas contra la norma, la Corte Constitucional, a

través de la sentencia C-370 de 2006, declaró la inconstitucionalidad de algunos apartes y la constitucionalidad condicionada de varias disposiciones claves de la norma (Coljuristas, 2007). Es decir, solo a partir del examen de constitucionalidad se logró avanzar en materia del cumplimiento de las obligaciones internacionales y otras disposiciones fueron condicionadas para su adecuada aplicación.

Es así como la Corte dispuso que el Estado tiene el deber de buscar los medios idóneos para lograr la paz y, en ese sentido, el legislador dispone de un amplio margen discrecional para decidir cuáles son los medios adecuados a tal fin. Además que la paz es un valor constitucional y un derecho fundamental, y como tal es un fin legítimo cuya persecución admite restricciones de algunos derechos, siempre y cuando dichas restricciones sean proporcionadas y necesarias (López *et al.*, 2009, p. 112). No obstante lo anterior, siempre se tuvo como marco de referencia que en ningún caso alguna restricción debía ser directamente contraria a las obligaciones internacionales, especialmente a la satisfacción de todos los derechos de las víctimas.

En ese contexto, de forma general la Corte determinó que en cuanto a la justicia no deben existir indultos o amnistías disfrazados en figuras jurídicas, que la utilización de penas alternativas (las que remplazan condicionadamente la pena principal) como herramienta para la buscar la paz, es un medio aceptable constitucionalmente siempre y cuando se condicione a la verdad completa, a la reparación del daño y al cumplimiento de la garantía de no repetición (López *et al.*, 2009, p. 113). Así mismo, en cuanto a la verdad, implica que el Estado establezca medidas para lograr eficazmente que la confesiones sean completas y veraces, que las víctimas tengan derecho a participar en los procesos y que la sociedad tenga derecho a que se funde un relato histórico con el fin de reconstruir la memoria histórica. Por su parte, sobre la reparación, la Corte fue enfática en argumentar que todas las demás disposiciones deben articularse de forma armónica con la satisfacción del derecho a reparación integral de las víctimas (pp. 112-113).

Así pues, el proceso de exigibilidad de las obligaciones internacionales se dio a partir del control de constitucionalidad, lo cual resulta preocupante pues el Gobierno, en cabeza del expresidente Uribe, desestimó todas las recomendaciones, sugerencias y denuncias elaboradas previamente por organizaciones no gubernamentales⁴ y además desde

4 Organizaciones como Human Rights Watch y Amnistía Internacional, entre otras, hicieron

el Ejecutivo se promovió censura sobre las consideraciones en torno al incumplimiento de parámetros internacionales sobre justicia y reparación hechas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

De modo tal que la exigibilidad de las obligaciones internacionales en materia de justicia, verdad y reparación, hechas en forma de denuncia pública por parte de organizaciones no gubernamentales y de organizaciones internacionales como la ONU, no surtió ningún impacto positivo en la construcción de la norma. No obstante, a partir del examen de constitucionalidad se logró adecuar en mayor grado la Ley de Justicia y Paz a los estándares internacionales de la materia. En consecuencia, la exigibilidad de dichos parámetros internacionales se realizó a partir de demandas jurídicas y de la obligatoriedad de toda ley de someterse al control constitucional, lo cual es preocupante ya que si la Corte desde su escrutinio riguroso no modifica y condiciona algunas disposiciones de la norma, el proceso de justicia y paz se hubiese desarrollado expuesto al fracaso, ante una eventual intervención de la comunidad internacional a través de sanciones o represalias políticas y por medio de las jurisdicciones internacionales como la CPI o la Corte IDH.

Dado lo anterior, es menester prever que la refrendación de los acuerdos de paz también se someterá al examen de constitucionalidad, lo cual podría ser un aspecto ambivalente, puesto que, por un lado, se podría tomar como plausible en la medida en que se garantizará el cumplimiento de las obligaciones internacionales sobre la materia, pero por otro, se puede generar un clima de desconfianza e incertidumbre frente a los acuerdos políticos que se pacten en La Habana porque no habría seguridad jurídica que permita respetar y cumplir los arreglos logrados en la negociación, lo cual podría fracturar todo el proceso y renovar un nuevo círculo de violencia que recrudezca el conflicto armado.

Por tanto, es cardinal que el proceso de la negociación política para la paz sea abierto y sometido a recomendaciones políticas y jurídicas por parte de diversos actores expertos en el tema, con el principal propósito de que la exigibilidad de las obligaciones internacionales en materia de

críticas respecto al incumplimiento de las obligaciones internacionales sobre justicia y reparación en el marco del proyecto de ley de justicia y paz. No obstante, ninguna de las recomendaciones fue tenida en cuenta; por el contrario, se acusó al director ejecutivo de HRW de ser cómplice de las FARC (*Semana.com*, 2003, y *El Tiempo*, 2006).

justicia, verdad y reparación sea previa al proceso de refrendación y, por ende, al examen de constitucionalidad y así dar pasos más certeros y seguros para abordar el camino a la reconciliación nacional.

El Estado colombiano frente a las obligaciones internacionales

El presidente Santos siempre ha manifestado su disposición política para respetar los estándares internacionales en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, lo cual se puede interpretar de su reiteración discursiva afirmando la necesidad de cumplir con las obligaciones en la materia. Sin embargo, el ejercicio discursivo siempre ha estado orientado hacia la construcción de un mensaje dirigido a la comunidad internacional con el propósito de lograr apoyo tanto político como financiero para la construcción de un eventual posconflicto.

En ese sentido, se puede identificar ciertamente que desde el discurso de posesión presidencial (2010) afirmó que “la defensa de los derechos humanos, ¡óigase bien!, será un compromiso firme e indeclinable de mi gobierno, y así lo reitero hoy ante mis conciudadanos, ante los honorables miembros del Congreso y ante la comunidad internacional”, lo cual pone de manifiesto expresamente su mensaje en cuanto a transmitir su compromiso para respetar las obligaciones internacionales.

Así mismo, se puede interpretar que su interés principal con dichos mensajes ha sido la consecución de contribuciones específicas para la solución negociada del conflicto armado, lo que además ha sido un aspecto manifiesto en sus alocuciones. De este modo, fue relevante para ese propósito el discurso pronunciado en la IX Sesión de la Asamblea de Estados partes de la Corte Penal Internacional donde el presidente Santos (2010) expresó:

Me presento ante ustedes, consciente del interés que suscita el caso de Colombia en la comunidad internacional, y, sobre todo, porque soy un profundo convencido de la necesidad del respeto, protección y defensa de los Derechos Humanos, y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario. [...] Si en algo puede ser útil ahora la cooperación de la comunidad internacional con Colombia, es en ayudarnos a prepararnos desde ya para el post-conflicto, para educar a esos

miles de desmovilizados que buscan un lugar en la sociedad, para dar una nueva oportunidad a las víctimas.

A pesar de que los receptores fueron todos los Estados parte del Sistema Penal Internacional, el mensaje fue dirigido fundamentalmente a Alemania, Canadá, Japón, Países Bajos, España, Suecia, Suiza y Estados Unidos, ya que esos Estados han prestado un apoyo decidido a la solución negociada del conflicto armado y probablemente seguirán apoyando el proceso, lo que ha sido y será muy importante para el eventual posconflicto en Colombia.

Así pues, el gobierno del presidente Santos ha expresado públicamente su compromiso político para cumplir con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. De la misma forma, ha pretendido captar el apoyo de la comunidad internacional expresando su disposición a articularse a los estándares jurídicos y políticos para orientar la negociación paz.

En contraste con lo anterior, algunos aspectos del Gobierno se perciben como un retroceso en el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Por ejemplo, lo concerniente a la pretensión de fortalecer y ampliar el fuero militar en los últimos años, tal como ha denunciado Human Rights Watch en su informe sobre la situación mundial de derechos humanos (2013/2014), afirmando que el fuero militar colombiano se caracteriza por no investigar con independencia y seriedad las violaciones de derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por soldados y oficiales.

Por ello, la ampliación de la jurisdicción de los tribunales militares a situaciones especializadas con ocasión del servicio tendría cierto margen de ambigüedad, pues delitos como las ejecuciones extrajudiciales o los falsos positivos, entre otros, podrían terminar en la práctica en dichos tribunales militares, lo que constituiría eventualmente el camino para la impunidad, porque si bien se precisa que delitos de lesa humanidad serán conocidos por la justicia ordinaria, existiría cierta imprecisión basada en el principio de objetividad y juez natural, argumentos utilizados eventualmente para trasladar delitos de la justicia ordinaria a la justicia penal militar (Universidad del Rosario, 7 de julio de 2015).

Además, esta justicia penal militar no ha demostrado ser drástica ni rigurosa a la hora de imponer sanciones efectivas a los agentes

responsables de graves violaciones contra los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Esto resulta bastante preocupante, pues probablemente puede generar impunidad frente a las infracciones del DIH, lo que en gran medida es responsabilidad del Ejecutivo por apoyar el proyecto legislativo y al procurar materializarlo a través de la sanción presidencial.

Lo anterior también ha sido denunciado internacionalmente por Amnistía Internacional en su Informe 2014/2015 denominado *La situación de los derechos humanos en el mundo*, en el que se asentó que:

El apoyo del gobierno a legislación que amenazaba con incrementar la impunidad ponía en entredicho su compromiso con respecto al derecho de las víctimas a la verdad y la justicia, pues intentaba ampliar los delitos que se podían considerar actos de servicio sometidos a jurisdicción militar. Esto podría dar lugar a que los responsables eludieran el procesamiento penal al presentar el delito como una actuación proporcionada llevada a cabo en el transcurso del conflicto armado.

Lo anterior puede empañar o debilitar la consecución del apoyo de la comunidad internacional para el eventual posconflicto en Colombia, ya que la percepción de tolerancia e impunidad en algunos casos afecta la imagen de Colombia y resulta contraproducente para la búsqueda de apoyo internacional a las iniciativas del Gobierno (Sikkink *et al.*, 2010, p. 491).

De este modo y teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede interpretar cierta ambivalencia sobre la responsabilidad política de Santos para cumplir con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, ya que los discursos presidenciales evidencian alto grado de compromiso de cara al respeto de las obligaciones internacionales, pero en la práctica política y jurídica desde el Ejecutivo se promueve apoyo a iniciativas legislativas que eventualmente podrían generar impunidad frente a las violaciones de derechos humanos y a las infracciones al DIH.

En contraste con todo lo anterior, el presidente Santos sorpresivamente a finales de septiembre (2015) impulsó una reunión con Rodrigo Londoño, alias ‘Timochenko’, jefe máximo del Secretariado de las FARC, y Raúl Castro, presidente de Cuba, para divulgar el acuerdo parcial sobre justicia. Dicha reunión se finalizó con la lectura por parte de los delegados

de los países garantes (Cuba y Noruega) de los compromisos logrados en materia de justicia entre el Gobierno colombiano y ese grupo insurgente.

El comunicado de manera general contempla la creación de una Jurisdicción Especial para la Paz conformada por tribunales mixtos (jueces nacionales y una cuota mínima de jueces internacionales) donde se impondrán sanciones de cinco a ocho años de restricción a la libertad para los sujetos que confiesen sus delitos, que los procesos se llevarán desde una perspectiva de justicia restaurativa, que el Estado colombiano otorgará amnistía únicamente por delitos políticos y conexos, que habrá dejación de armas y, además, se estipuló un plazo de seis meses como máximo para finalizar las negociaciones políticas y firmar el acuerdo definitivo.

Lo anterior se observa positivamente en el marco del compromiso político del presidente Santos por cumplir con los estándares internacionales en cuanto a la justicia, pues se puede interpretar que habrán investigaciones y sanciones para los victimarios y que los beneficios otorgados serán condicionados a la restauración del tejido social roto por la violencia, es decir, a la construcción de verdad y reparación integral para las víctimas. Asimismo, es importante destacar que se determinó certeramente que no habrá amnistías para delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra, ya que estos serán conocidos, investigados y sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz.

Así pues, lo concertado de forma marco sobre el aspecto de justicia se percibe como un aspecto plausible, tanto para el avance del proceso de paz, como para mostrar compromiso político frente al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. No obstante, habrá que esperar la delimitación específica sobre cómo se implementaría o ejecutaría dicho acuerdo sobre justicia. Igualmente, será fundamental que lo acordado parcialmente guarde total coherencia con el proceso de refrendación, pues de ello depende el éxito de que el pacto total y final que se firme para la terminación del conflicto armado se convierta en el andamiaje para una paz sostenible. Además, es menester tener en cuenta que en La Habana no se discute simplemente un acuerdo para lograr la paz (cese de hostilidades), sino que se ponen en juego elementos esenciales de la política interna del país (Murillo, 2015, p. 99).

En suma, las negociaciones de La Habana deberán mantener una fórmula atractiva y responsable para que los miembros de las FARC

accedan a cumplir con las disposiciones políticas pactadas y que fundamentalmente no se vulneren las obligaciones internacionales en la materia, lo cual además se convierte en un aspecto cardinal para las bases de una paz duradera. Así, también será necesario desplegar estrategias de inclusión y generación de confianza social para que el resto de la sociedad se comprometa con sus respectivos roles y aportes, pues la consecución de la paz no es de un partido ni de un personaje político, sino que es un trabajo mancomunado de tendido de redes sociales de participación y compromiso (Murillo, 2015). Sin embargo, se percibe que el Presidente es consciente de la necesidad de orientar sus acciones hacia la construcción de confianza con la comunidad nacional e internacional, a través del respeto y cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de justicia, verdad y reparación y así coadyuvar para la consecución de apoyo político y financiero en el complejo camino ante un eventual acuerdo de paz y un escenario de posconflicto.

Desafíos de la justicia internacional ante los acuerdos políticos

Con la creación de la Corte Penal Internacional, en 1998, se planteó el objetivo de poner fin a la impunidad a través de la persecución de los responsables de la comisión de los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional (Estatuto de Roma, Preámbulo).

El artículo 5.1 del Estatuto de Roma consagra que la jurisdicción de la CPI abarca el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión. También establece que la competencia que podrá ejercer esta Corte es complementaria a las jurisdicciones penales nacionales. Esto significa que la CPI no actúa si un caso es investigado o juzgado por el sistema judicial nacional, a menos que el Estado no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el juzgamiento, o no posea la capacidad para ello (Quesada, 2005, p. 317). En otras palabras, la complementariedad hace referencia a que la CPI solamente podrá ejercer su competencia en los siguientes supuestos: a) por la falta de voluntad de un Estado para ejercer su poder punitivo sobre un autor de un crimen internacional; b) por la falta de capacidad estatal para lograr dicho objetivo (Fernández, 2011, p. 21).

Este carácter complementario genera una problemática relación entre la competencia de la CPI y los procesos de paz. Tal situación se torna más compleja cuando se evidencia que el Estatuto de Roma no consagra de manera expresa ninguna disposición que reglamente cómo debe actuar la CPI en el marco de un proceso de paz.

Igualmente, otro de los problemas que se derivan de la anterior relación tiene que ver con el ejercicio de la competencia complementaria de la CPI sobre los autores de los crímenes perpetrados en un conflicto armado no internacional y la consecuente amenaza que ello podría generar para la consecución de la paz en un Estado que se encuentra en un proceso de solución negociada del conflicto, máxime cuando son algunos de los miembros de los grupos armados organizados quienes están liderando el proceso de negociación de la paz. Al respecto, expertos doctrinantes afirman que en dicho escenario es indispensable la ponderación adecuada de los principios de justicia y paz para cumplir con los parámetros internacionales, pero sin obstaculizar la anhelada paz (Sandoval y Abello, 2006, p. 4).

A continuación, se analizarán las opciones que prevé el Estatuto de Roma respecto a la posibilidad de que la CPI pueda ejercer su competencia en los siguientes eventos: a) cuando el Estado que está negociando la paz opta por la ausencia total de investigación y sanción de los responsables de los crímenes de trascendencia internacional; b) cuando el Estado que está negociando la paz adopta medidas parciales de investigación y sanción de los responsables de los crímenes de competencia de la CPI en el marco de la justicia transicional.

La admisibilidad de un caso en la CPI

Como ya se ha mencionado previamente, los Estados tienen la obligación de investigar, procesar y sancionar los crímenes de lesa humanidad, de guerra y de genocidio; por ende, el Estado que opte por inactividad frente a la persecución penal de los responsables estaría abriendo la competencia de la Corte Penal Internacional en virtud del artículo 17 del Estatuto de Roma.

Ahora bien, otro escenario que se puede analizar como una ausencia total de investigación y sanción se evidencia con la concesión ilimitada de amnistías, indultos u otro tipo de medidas excluyentes de responsabilidad

penal. Al respecto, las amnistías y los indultos han sido prohibidos por el DIDH al entenderse que son incompatibles con los deberes del Estado de investigar, enjuiciar y castigar a los autores de las graves violaciones a los derechos humanos y, en consecuencia, contrarias a los derechos de las víctimas. Bajo esta perspectiva, un caso sería admisible a la luz del artículo 17.2.a debido a que el otorgamiento de dichas medidas se entendería como una decisión nacional, cuyo propósito ha sido sustraer a la persona de la responsabilidad penal por crímenes de competencia de la CPI.

No obstante, esta inactividad total y la consecuente admisibilidad de un caso en la CPI solo se daría respecto a lo que el profesor Kai Ambos ha denominado “amnistías absolutas”, las cuales se entienden que son inadmisibles dado que “su objetivo primario es sepultar por completo crímenes pasados a través de prohibir toda investigación” (Ambos, 2009, p. 24). Estas son las amnistías a las que se refirió la Corte IDH en el caso de *Barrios Altos vs. Perú* y las que se encuentran prohibidas por el *Conjunto de Principios actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad*.

Desde este punto es aceptable que, en virtud del principio de complementariedad, la CPI pueda activar su jurisdicción respecto a los autores de los crímenes de su competencia cometidos con ocasión y en desarrollo de un conflicto armado interno, toda vez que se constataría una falta de acción de la justicia doméstica. Este supuesto se justifica por la necesidad de salvaguardar los intereses de las víctimas y evitar la impunidad. En la salida negociada de los conflictos armados si se alcanza la paz sin justicia, no solamente se promueve la impunidad, sino que se dejan puertas abiertas que a futuro podrían generar la renovación del conflicto. En definitiva, negociar la salida pacífica de un conflicto sacrificando los estándares de la justicia conlleva a una paz no duradera, a la violación de los derechos humanos de las víctimas, al incumplimiento de los deberes estatales que emergen del derecho internacional y al cuestionamiento de la vigencia del Estado de Derecho.

Las medidas excepcionales de investigación de la CPI

En términos generales, este supuesto plantea una actividad del Estado, es decir, que el caso ha sido objeto de investigación y enjuiciamiento por parte de las autoridades nacionales. En palabras del artículo 17, aquí se

ha evitado que el sospechoso sea sustraído de su responsabilidad penal y se ha hecho comparecer a la persona de que se trate ante la justicia. Bajo esta situación, un caso sería inadmitido por la CPI.

El cumplimiento estatal de los deberes internacionales de investigación y sanción emanados del Estatuto de Roma se puede apreciar en dos contextos: el primero sería para aquellos Estados que han acatado honestamente dichos deberes, situación que no representaría ninguna posibilidad de que la CPI activara su competencia; el segundo sería para aquellos Estados que, en el marco de un proceso de paz, han adoptado una serie de medidas parciales o excepcionales que se justifican desde el marco legal de la justicia transicional, pero que para algunos⁵ pueden ser medidas que generan impunidad y representan amenazas para la justicia. Bajo esta perspectiva, surge el interrogante de si la CPI ejercería su jurisdicción sobre una persona que ha sido beneficiaria de unas medidas acordadas en virtud de un proceso de paz o si, por el contrario, respetaría dichos acuerdos nacionales y decretaría la inadmisibilidad de un caso en dichas circunstancias.

Para resolver las cuestiones planteadas, es necesario precisar que la justicia de transición pretende lograr un equilibrio entre la justicia y la paz a través de:

[Una] variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos. (ONU, Consejo de Seguridad, 2004, p. 6)

Por su parte, la importancia que tiene la justicia en un proceso de justicia transicional no se limita a situaciones de posconflicto o de

5 El profesor Juan Méndez (1997, p. 93) comenta que algunos movimientos pro derechos humanos han sido reacios a adoptar la reconciliación como meta, toda vez que ésta históricamente ha adquirido una connotación negativa debido a la forma en la que ha sido utilizada por los partidarios de la impunidad.

cambio de régimen, sino que también abarca situaciones de procesos de paz en curso de un conflicto armado interno (Ambos, 2008, pp. 7 y 8). Ello permite entender que, bajo este enfoque, la justicia tiene un alcance mucho más amplio, toda vez que “supone bastante más que la justicia penal retributiva [...] y abarca a la justicia restaurativa en cuanto apunta a restaurar e incluso reconstruir la comunidad” (Ambos, 2008, p. 11).

Asimismo, el concepto de justicia en el marco transicional es mucho más amplio y permite la aplicación de medidas alternativas a la persecución penal, siempre y cuando se respeten unos límites que se concretan en los derechos de las víctimas y en la proporcionalidad de las medidas adoptadas en lo que respecta a la materia y a las personas judicializadas. Sin embargo, si se optara por un concepto restringido de justicia, tendríamos que las amnistías no serían admisibles.

Bajo esta perspectiva, las amnistías que serían permitidas son aquellas que el profesor Kai Ambos ha denominado “condicionales o responsables”, las cuales:

[N]o eximen automáticamente de castigo a los autores, sino que condicionan la exención a la ejecución de ciertos actos o concesiones por el beneficiario; por ejemplo, a la promesa incondicional de deponer las armas, la satisfacción de legítimas exigencias de las víctimas, en particular, una completa revelación de los hechos, el reconocimiento de responsabilidad y el arrepentimiento. (Ambos, 2009, pp. 24 y 25)

En estas circunstancias, se lograría determinar que la jurisdicción nacional ha sido activa en adelantar investigaciones y juicios auténticos para el esclarecimiento de los hechos y, por ende, no tendría razón de ser que la CPI asumiera la investigación de dicha situación.

Eventual posconflicto colombiano y la CPI

El pasado 23 de septiembre, el presidente Juan Manuel Santos anunció un acuerdo sobre justicia con las FARC-EP, que se constituye en un importante paso para un eventual acuerdo final de paz que será firmado el 23 de marzo de 2016. Si bien resulta difícil evaluar el contenido y alcance del acuerdo anunciado por el Gobierno debido a que se desconoce el texto completo del mismo, es posible tener algunos indicios que

permitan evaluar el papel que jugaría la CPI en el escenario del posconflicto colombiano.

Así las cosas, una de las medidas que plantea el anunciado acuerdo consiste en la creación de una Jurisdicción Especial de Paz que tendrá como fin la investigación, el juicio y la sanción de los responsables de la comisión de los crímenes de genocidio y de lesa humanidad. Allí llegarán todas aquellas personas que hayan participado en la comisión de los mencionados crímenes, lo que evidencia que las situaciones que investigará esta jurisdicción no se limitarán a las relacionadas con los máximos responsables. Otra medida consiste en el establecimiento de una pena alternativa entre cinco a ocho años que no necesariamente implicará la privación de la libertad en centros penitenciarios, siempre y cuando los beneficiarios de esta pena garanticen los derechos de las víctimas. Adicionalmente, el acuerdo prevé mecanismos para garantizar la no extradición de los desmovilizados y el otorgamiento de una amnistía e indulto para los delitos políticos y conexos.

Se puede visualizar que el acuerdo del 23 de septiembre con las FARC-EP le otorga un papel importante a la justicia, como uno de los pilares esenciales en un proceso de justicia transicional. Asimismo, se tienen en cuenta los derechos de las víctimas de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Aunado a lo anterior, el acuerdo se ajusta a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado colombiano que le impiden conceder amnistías e indultos a quienes se consideren responsables de la comisión de crímenes nucleares.

Lo anterior es un indicio de que el Estado colombiano estaría cumpliendo con su deber de evitar la impunidad y, por tanto, se descartaría la posibilidad de plantear una ausencia total de investigación y juicio de los crímenes internacionales más graves, situación que excluiría la competencia de la CPI. Esto tiene armonía con lo dicho por la fiscal de la CPI, Fatou Bensouda, quien ha manifestado que “el acuerdo excluye la concesión de amnistías por crímenes de guerra y de lesa humanidad, y está diseñado, entre otras cosas, para poner fin a la impunidad por los crímenes más graves”⁶.

6 Véase, para su ampliación, declaración citada por Héctor Olásolo Alonso en: <https://debateglobal.wordpress.com/2015/10/02/a-que-se-debe-el-moderado-optimismo-de-la-fiscal-de-la-corte-penal-internacional-sobre-el-acuerdo-para-la-creacion-de-una-jurisdiccion-especial-de-paz-entre-el-gobierno-de-colombia-y-las-farc-ep/>.

Otras alternativas ante la CPI

Como se mencionó antes, con la creación de la CPI se ha abierto el debate sobre la posibilidad o imposibilidad que tiene de intervenir en los procesos de negociación política de un conflicto armado no internacional. Al respecto, debe reiterarse que el Estatuto de Roma no contempla de manera expresa alguna disposición que permita evaluar las medidas adoptadas por los Estados que tienen como finalidad otorgar una serie de beneficios a los responsables de crímenes nucleares en el marco de un proceso de justicia transicional. Sin embargo, existe un consenso en la doctrina respecto a que los artículos 16, 17 y 53, permitirán a la CPI evaluar si un caso debe o no ser admitido (Cortés, 2013, p. 13, y Ambos, 2009, p. 25).

En relación con el artículo 17, que consagra la llamada complementariedad, la CPI podrá determinar la inadmisibilidad de un caso bajo los siguientes presupuestos: i) que se haya investigado o enjuiciado a los responsables (art. 17.1.a); ii) que luego de una investigación se hubiera decidido no incoar la acción penal contra el responsable (art. 17.1.b); iii) que la persona ya haya sido enjuiciada por un tribunal (art. 17.1.c). En estos tres supuestos podemos ubicar a un Estado como Colombia, que aplicando medidas de justicia transicional cumpla de manera auténtica sus obligaciones internacionales de investigación y sanción. Al respecto, la doctrina plantea que otra posibilidad para que la CPI inadmita un caso sería que ella admitiera la creación de una Comisión de la Verdad⁷ u otro mecanismo similar, con el fin de dar respuesta a las atrocidades perpetradas en un conflicto armado interno (Ambos, 2009, p. 96).

Por otro lado, el artículo 16 del Estatuto de Roma autoriza al Consejo de Seguridad, con arreglo a lo dispuesto en el capítulo VII de la Carta de la ONU, solicitar a la CPI el inicio o la suspensión, por un plazo de doce meses, de la investigación o el enjuiciamiento que esta Corte haya iniciado. La solicitud de suspensión deberá ser acatada por la CPI y el Consejo de Seguridad podrá renovar su petición en las mismas condiciones. De esta manera, el Consejo de Seguridad podría apoyar un proceso de paz nacional y solicitarle a la CPI la suspensión de su competencia.

⁷ El séptimo principio del *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad del año 2005* establece que las comisiones de la verdad deben garantizar su independencia, imparcialidad y competencia.

Llama la atención que el artículo de manera imperativa consagra que la Corte deberá proceder a dicha suspensión, así como la ausencia de límites temporales para que el Consejo de Seguridad pueda presentar nuevas solicitudes de igual naturaleza.

La posibilidad de que el Consejo de Seguridad someta un caso a la CPI es poco probable, porque para que este órgano principal de Naciones Unidas pudiera tomar tal decisión, se requeriría el voto afirmativo de nueve de sus miembros, incluyendo los votos afirmativos de los miembros permanentes (artículo 27.3 de la Carta de Naciones Unidas, 1945), situación que probablemente no ocurriría en la medida que el acuerdo de paz en Colombia ha tenido una aceptación de la comunidad internacional e incluso algunos Estados han manifestado su intención de otorgar apoyos para el posconflicto (EFE, 6 de octubre de 2015).

Finalmente, el artículo 53 del Estatuto de Roma consagra la cláusula del interés de la justicia, que se entiende es la puerta de entrada más explícita para el reconocimiento de procesos alternativos de reconciliación nacional, incluida la concesión de una amnistía u otras medidas de exención (Ambos, 2009, p. 101). Dicha disposición establece que la Fiscalía de la CPI, al decidir sobre el inicio de una investigación, tendrá en cuenta si existen razones sustanciales para creer que, aun teniendo en cuenta la gravedad del crimen y los intereses de las víctimas, una investigación no redundaría en interés de la justicia (Estatuto de Roma, art. 53.1.c). Esta cláusula deja a discrecionalidad del Fiscal evaluar la conveniencia o no de iniciar una investigación, lo que la hace por sí misma una decisión política que puede finalmente privilegiar la salida negociada de un conflicto.

La Corte IDH: prohibición de amnistías e indultos

La impunidad de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario ha sido históricamente el precio que han tenido que pagar las víctimas cuando los Estados han negociado el fin de un conflicto armado no internacional.

No obstante, esta idea de impunidad se ha venido desvaneciendo al entender que ella constituye uno de los principales factores para la repetición de las violaciones de los derechos humanos y un obstáculo para la vigencia del Estado de Derecho. De igual manera, la aprobación

de instrumentos internacionales y la existencia de jurisprudencia internacional que reconocen los derechos humanos de las víctimas, han establecido para los Estados unas obligaciones internacionales en materia de investigación y sanción penal a los responsables de las violaciones a los derechos humanos, el deber de ofrecer a las víctimas recursos idóneos y efectivos que permitan garantizarles los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de los perjuicios sufridos, así como el “derecho a instituciones nuevas, reorganizadas y responsables” (Méndez, 1997, p. 81).

En el contexto regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado reiteradamente que de la obligación de garantía, del derecho a la protección judicial y a las garantías judiciales establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), se deriva el deber de los Estados de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos (Corte IDH, Caso Blake vs. Guatemala, 1998, párrafo 97).

En relación con el derecho a la verdad, la Corte IDH en sus primeros fallos incursionó en el alcance de este derecho de las víctimas de las desapariciones forzadas. Así las cosas, el Tribunal entendió que los familiares de dichas víctimas tienen el derecho de conocer cuál fue el destino de la persona desaparecida y dónde se encuentran sus restos (Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, 1988, párrafo 181; y Caso Godínez Cruz vs. Honduras, 1989, párrafo 191).

Sin embargo, la Corte IDH no solamente ha entendido que el derecho a la verdad se circunscribe a los casos de desapariciones forzadas, sino que en otras sentencias sobre masacres e incluso sobre derechos de las personas en situación de discapacidad mental, ha planteado que los familiares de las víctimas tienen el derecho inalienable a conocer la verdad de los hechos, cuya satisfacción constituye un medio importante de reparación y da lugar a una expectativa de las víctimas que el Estado debe satisfacer (Corte IDH, Caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, 2006, párrafo 266). Aunado a lo anterior, la Corte IDH ha sostenido que el derecho a la verdad es una forma de esclarecimiento fundamental para que la sociedad pueda desarrollar mecanismos propios de reproche y prevención de violaciones de derechos humanos en el futuro (Corte IDH, Caso Ximenes López vs. Brasil, 2006, párrafo 245).

Así también se entiende que es un principio del derecho internacional que toda violación de una obligación internacional que haya

producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente; en otras palabras, se entiende que el Estado responsable está obligado a reparar íntegramente el perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito (ONU, Asamblea General, Resolución 56, 1983, artículo 31.1).

La Corte IDH ha tenido la oportunidad de referirse al derecho a la reparación entendiéndola como:

[Una] norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del derecho internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de una norma internacional, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación. (Corte IDH, Caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, 2006, párrafo 227)

En esa misma sentencia, el Tribunal precisó que la obligación de reparar no puede ser modificada por el Estado obligado, invocando disposiciones de su derecho interno (Corte IDH, Caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, 2006, párrafo 228). En efecto, los derechos a la justicia, a la verdad y a la reparación constituyen unos verdaderos límites al ejercicio del poder soberano de adoptar medidas que propicien la impunidad de los responsables de las graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Estos derechos se imponen con mayor rigor cuando los Estados pretenden lograr un escenario de paz y reconciliación nacional.

Sobre el particular, la Corte IDH ha establecido un criterio que deben tener en cuenta los Estados para que las medidas adoptadas en el marco de un proceso de paz sean compatibles con las obligaciones que se derivan del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). Dicho criterio plantea la imposibilidad de los Estados de otorgar indultos, amnistías u otras medidas similares que impidan la investigación, la persecución, la captura, el enjuiciamiento y la sanción de los autores de las graves violaciones a los derechos humanos. Este parámetro fue sostenido en el caso de Barrios Altos vs. Perú, donde la Corte IDH expresó que medidas como las autoamnistías eran incompatibles con la CADH, toda vez que conducían a la indefensión de las víctimas, perpetuaban la impunidad, impedían la identificación de los responsables de las violaciones a

los derechos humanos y obstaculizaban el acceso a la justicia, el derecho a conocer la verdad y a recibir una reparación (Corte IDH, Caso Barrios Altos vs. Perú, 2001, párrafo 43).

De igual manera, en sentencias recientes, la Corte IDH reiteró la prohibición e incompatibilidad de las leyes de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación, el juicio y la sanción de los responsables de graves violaciones de derechos humanos, por considerar que todo ese tipo de medidas violan los derechos inderogables reconocidos por el DIDH (Corte IDH, Caso Gelman vs. Uruguay, 2011, párrafo 225; Caso masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, 2012, párrafo 283).

No obstante lo anterior, la sentencia Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador (2012) es el primer caso en que la Corte IDH tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la compatibilidad de una amnistía otorgada en el contexto de un Estado que se encontraba en transición de un conflicto armado interno a un escenario de paz negociada. En los anteriores casos, la Corte IDH se había referido a la incompatibilidad de las amnistías y los indultos pero en escenarios del tránsito de una dictadura a la democracia. Si bien en este fallo la Corte IDH no se refirió de manera explícita al concepto de justicia transicional, se puede decir que le otorgó un valor especial a los acuerdos de paz a los que llegaron las partes involucradas en el conflicto armado en El Salvador. Adicionalmente, acudió al DIH para interpretar que las amnistías también pueden ser usadas en el DIDH siempre y cuando se excluyan de esta posibilidad a quienes han cometido lo que el Derecho Penal Internacional denomina crímenes nucleares.

Por todo lo anteriormente expuesto, el marco político-normativo que se defina para el posconflicto deberá respetar los estándares que en materia de verdad, justicia y reparación ha establecido la Corte IDH, no solamente por la garantía de los derechos de las víctimas sino para evitar futuros juicios de responsabilidad internacional del Estado por incumplir con su deber de investigar, sancionar y reparar.

La imposibilidad que le plantea la jurisprudencia interamericana al Estado colombiano de otorgar de manera absoluta amnistías o indultos a los responsables de las graves violaciones a los derechos humanos, es coherente con lo anunciado por el Gobierno en cuanto a la exclusión de los crímenes de lesa humanidad y genocidio de este tipo de medidas, las cuales estarían destinadas solamente para los delitos políticos y conexos.

Esta exigencia es reafirmada en la sentencia contra El Salvador, la cual, aunque deja un amplio margen para que los Estados puedan otorgar amnistías, puntualiza que lo podrán hacer siempre y cuando se excluyan los crímenes de trascendencia internacional.

Conclusiones

- El Estado colombiano se ha comprometido a través de la ratificación de tratados internacionales sobre derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario a cumplir con obligaciones en cuanto a investigar, procesar y castigar todas las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, asimismo, a construir la verdad de los hechos y reparar integralmente a todas las víctimas del conflicto armado.
- Se interpreta que el presidente Juan Manuel Santos es consciente y está comprometido con la necesidad de orientar sus acciones hacia la constitución de confianza con la comunidad internacional, a través del respeto de las obligaciones internacionales sobre justicia, verdad y reparación, y así coadyuvar para la consecución de apoyo político y financiero en el complejo camino ante un eventual acuerdo de paz y un escenario de posconflicto.
- El marco jurídico internacional (universal y regional) establece unos parámetros frente a los derechos de las víctimas de las graves violaciones de los derechos humanos. En principio, el DIDH plantea que dichos derechos constituyen un límite absoluto al poder estatal, lo que supone la prohibición de adoptar medidas como amnistías, indultos u otras similares, que tengan como finalidad eximir de la investigación y el castigo a los responsables de las mencionadas violaciones. Esta prohibición es cuestionable cuando un Estado desea, por medio del diálogo, poner fin a un conflicto armado interno, dado que para lograr dicho objetivo tendrá que reducir la exigencia del interés de la justicia en aras de alcanzar la paz y la reconciliación nacional.
- Esta clásica tensión entre la justicia y la paz se puede analizar a partir de las diferentes alternativas que ofrece el Estatuto de Roma a los Estados que están en un proceso de paz. En efecto, un Estado que opte

por la inacción frente a la persecución penal, o elija otorgar amnistías u otro tipo de medidas absolutas e ilimitadas, estaría desconociendo claramente los parámetros internacionales en materia de los derechos humanos de las víctimas y de prevención de la impunidad. Esta situación podría generar que en virtud del principio de complementariedad, la CPI decretara la admisibilidad de un caso.

- El estándar de justicia para un Estado que adopta medidas autorizadas por la justicia transicional es mucho más amplio, puesto que en la medida en que se realice un verdadero esclarecimiento de los hechos, se llegue a una desmovilización y entrega de armas, se repare adecuadamente a las víctimas y se coopere de manera activa para conocer la verdad, se puede lograr un equilibrio entre la imperiosa necesidad de la justicia y la paz. En este escenario, se tendría a un Estado activo y respetuoso de los límites que le impone el derecho internacional en su afán de negociar la salida de un conflicto armado, y por tanto, la reacción de la CPI no podría ser otra distinta a la de inadmitir un caso en estas circunstancias.
- El Estatuto de Roma estipula unas opciones que a partir de un ejercicio hermenéutico, permiten concluir que la CPI no iniciará una investigación penal en una situación donde un Estado se encuentre en un proceso de paz siempre y cuando: i) no se configure la complementariedad; ii) el Consejo de Seguridad de la ONU solicite a la CPI que no inicie o suspenda una investigación o un enjuiciamiento; o, iii) por la actividad discrecional del mismo fiscal de la CPI, bajo el argumento del interés de la justicia.
- Los anteriores supuestos permiten reflexionar que el papel de la CPI no puede ser un obstáculo para aquellas iniciativas de paz que tienen los Estados, con la condición de que estas disposiciones sean responsables frente al cumplimiento de los estándares internacionales sobre justicia, verdad y reparación. Es necesario comprender que lograr la reconciliación nacional no puede suponer, como ocurrió en el pasado, el perdón y olvido total para los autores de la comisión de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, pero también es importante entender que la justicia transicional nos ofrece unas alternativas que pueden conciliar el deseo de la justicia y el anhelo de la paz.

Recomendaciones

- El gobierno del presidente Juan Manuel Santos debe procurar mayor contundencia política y reflejar veracidad frente a sus disposiciones de respetar y proteger los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Es fundamental que todos los actos, decretos, acciones gubernamentales y apoyos legislativos, estén armonizados con los discursos presidenciales en cuanto a la promoción y protección de los estándares internacionales de derechos humanos y DIH. Si bien se reconoce que el contexto nacional es complejo y que se procura el respeto y la protección de los derechos humanos de forma progresiva, es menester que en la práctica política y jurídica exista rigurosidad evidente que denote un compromiso real más allá de la retórica.
- El gobierno del presidente Juan Manuel Santos debe procurar que el acuerdo definitivo con las FARC-EP respete los estándares internacionales sobre los derechos de las víctimas de las violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En efecto, es importante que a la Jurisdicción Especial de Paz también se le atribuya competencia para conocer de los crímenes de guerra, en la medida que estos son de trascendencia internacional.
- El Estado colombiano no puede desconocer el estándar interamericano relacionado con la prohibición de amnistías para los casos que constituyan crímenes internacionales. En el evento de que ello ocurriera, no sólo se desconocerían los derechos de las víctimas sino que podría propiciar que el Estado fuese declarado responsable internacionalmente por faltar a su deber de respetar y garantizar los derechos humanos.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos debe fijar criterios que tengan como fin armonizar el deber de investigar y sancionar con la búsqueda de la paz, en el contexto de un Estado que se encuentra negociando la salida pacífica de un conflicto armado.

Referencias

- Ambos, K. (2008). *El marco jurídico de la justicia de transición*. Bogotá: Temis.
- Ambos, K. (2009). El marco jurídico de la justicia de transición. En: K. Ambos, E. Mallarino y G. Elsner (Eds.), *Justicia de transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España* (pp. 23-129). Montevideo, Uruguay: Konrad Adenauer Stiftung.
- Ambos, K. (2010). *Procedimiento de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y Derecho Penal Internacional. Estudio sobre la facultad de intervención complementaria de la Corte Penal Internacional a la luz del denominado proceso de "justicia y paz" en Colombia*. Bogotá: Temis.
- Botero, C. y Restrepo, E. (2005). Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia. En A. Rettberg (Comp.), *Entre el perdón y el perdón: preguntas y dilemas de la justicia transicional* (pp. 19-66). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Botero, C. y Restrepo, E. (2006). Estándares Internacionales y Procesos de Transición. En R. Uprimny, M. Saffon, C. Botero y E. Restrepo, *¿Justicia transicional sin transición? Verdad justicia y reparación para Colombia* (pp. 45-108). Bogotá: Dejusticia.
- Carta de la Organización de Naciones Unidas*. (1945).
- Coalición para la Corte Penal Internacional. (s.f.). *Cumpliendo con la promesa de una Corte efectiva, justa e independiente. Crimen de agresión*. Recuperado desde <http://www.iccnw.org/?mod=aggression&lang=es>.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2007). *Anotaciones sobre justicia y paz. Una mirada desde los derechos de las víctimas*. Bogotá.
- Corte IDH. (2012). *Voto concurrente del Juez Diego García-Sayán*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1988). *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1989). *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*. Fondo.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1998). *Caso Blake vs. Guatemala*. Fondo.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso Ximenes López vs. Brasil*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo, reparaciones y costas.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*. Fondo, reparaciones y costas.
- Cortés, F. (2013). El derecho internacional penal y el asunto de la amnistía. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 15 (30), 189-216.
- EFE. (6 de octubre de 2015). España buscará Crear Una Comisión Europea Especial de apoyo a Colombia en Posconflicto. *El Espectador*. Recuperado desde <http://www.elspectador.com/noticias/paz/espana-buscará-crear-una-mision-europea-especial-de-apo-articulo-591162>.
- El Tiempo. (6 de septiembre de 2006). Carta de HRW al Presidente Uribe. Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3232882>.
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. (1998).
- Fernández, D. (2011). Atipicidad de los crímenes de lesa humanidad, una revisión del caso colombiano. *Revista Opinión Jurídica*, 10 (20), 19-34.
- Filippini, L. y Magarrel, L. (2005). Instituciones de la justicia de transición y contexto político. En A. Rettberg (Ed.), *Entre el perdón y el perdón. Preguntas y dilemas de la justicia transicional* (pp. 211-232). Bogotá: Uniandes.

Héctor Olásolo Alonso. Recuperado desde <https://debateglobal.wordpress.com/2015/10/02/a-que-se-debe-el-moderado-optimismo-de-la-fiscal-de-la-corte-penal-internacional-sobre-el-acuerdo-para-la-creacion-de-una-jurisdiccion-especial-de-paz-entre-el-gobierno-de-colombia-y-las-farc-ep/>.

Huber, F. (2007). *La ley de justicia y paz. Desafíos y temas de debate*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.

López, C. y Vargas, A. (2009). *Manual de procedimiento para la Ley de Justicia y Paz en Colombia*. Bogotá: con el auspicio de la Embajada de la República Federal de Alemania, GTZ.

Méndez, J. (1997). Responsabilización por los abusos del pasado. *Human Rights Quarterly*, 19 (2), 255-282.

Murillo, E. (2015). Colombia en la búsqueda de la paz. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 15 (3).

Naciones Unidas, Asamblea General. (2002). *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*. Res/56/83.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. (2004). *El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. S/2004/616.

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. (2005). *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. E/CN.4/2005/102/Add.1.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH. (2005). *Informe sobre la situación actual en el mundo 2005*.

Organización de Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Presidencia República de Colombia. (2010). *Discurso de posesión presidencial Juan Manuel Santos Calderón*. Recuperado desde http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx.

Presidencia República de Colombia. (2010). *Intervención del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, en la IX Sesión de la Asamblea de Estados partes de la Corte Penal Internacional*. Recuperado desde http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Diciembre/Paginas/20101206_01.aspx.

Quesada, C. (2005). *La Corte Penal Internacional y la soberanía estatal*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.

Ramírez, S., Reina, M., Reyes, C., Bell, G., Borda, S., Gómez, H. y Tokatlián, J. (2010). *Misión de política exterior de Colombia. Informe final*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores República de Colombia.

Rettberg, A. (2005). *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Sandoval, J. y Abello, J. (2006). La Corte Penal Internacional y la salida negociada al conflicto. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, 25, 3-46.

Semana.com. (31 de agosto de 2003). La paradoja de Uribe. Recuperado desde <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-paradoja-uribe/60316-3>.

Sikkink, K., Frey, B. y Luons A. (2010). Reporte temático de política exterior colombiana: derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. En S. Borda, G. Bell, H. Gómez, S. Ramírez, M. Reina, C. Reyes y J. Tokatlian (Comps.), *Misión de política exterior colombiana* (pp. 459-520). Bogotá: Universidad de los Andes.

Steiner, H. (2000). Individual Claims in a World of Masive Violations: What Role for the Human Rights Committee? En P. Alston y J. Crawford (Eds.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*. Cambridge: University Press.

Universidad del Rosario. (2015). Consideraciones sobre la nueva reforma al Fuero Penal Militar. Boletín Observatorio de la Opinión y de la Información de Interés Público, 7 de julio de 2015. Recuperado desde <http://www.urosario.edu.co/Home/Principal/boletines/Ediciones-OPIP/La-nueva-reforma-al-Fuero-Penal-Militar/La-nueva-reforma-al-Fuero-Penal-Militar/>.

- Van Zyl, P. (2008). Promoviendo la justicia transicional en sociedades post-conflicto, verdad memoria y reconstrucción. En M. Romero (Ed.), *Verdad, memoria y reconstrucción. Serie de justicia transicional* (pp. 14-44). Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Williams, R. (2008). El derecho contemporáneo a la restitución dentro del contexto de justicia transicional. En C. Díaz (Ed.), *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Serie de justicia transicional* (pp. 389-502). Bogotá: Fondo Global para la Paz y Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá.

Derecho internacional humanitario, política exterior y posconflicto en Colombia

Mario Andrés Arroyave Quintero¹ y Marco Antonio Macana²

Introducción

La presente contribución es un análisis sobre las relaciones que existen entre el derecho internacional humanitario (DIH), la política exterior y el posconflicto en Colombia. La aceptación nacional e internacional de los acuerdos entre el Gobierno y las FARC de cara a terminar el conflicto armado interno dependerá, en gran parte, de que se respete y garantice que habrá investigaciones y sanciones para los autores de delitos contra el derecho internacional humanitario. El artículo se inicia con una conceptualización del derecho internacional humanitario y la diferencia que existe entre DIH y derechos humanos. Después, se hace una presentación de cómo ha sido su evolución y aplicación en el ordenamiento jurídico político colombiano. Después el artículo se dedica a observar la relación existente entre el derecho internacional humanitario y la política exterior colombiana o entre el conflicto armado y la política

¹ Doctor en Derecho (Dr. Juris) de la Universidad de Hamburgo, Alemania, Master of Law LL.M. Docente de Derecho Internacional. Integrante del grupo de investigación Gicpoderi de la USC. Investigador junior de Colciencias.

² Abogado USC. Magister en Criminología USC. Integrante del grupo de investigación Gicpoderi de la USC. Investigador junior de Colciencias. Profesor universitario.

exterior y, finalmente, se presentan algunas consideraciones sobre la importancia de que los acuerdos con las FARC satisfagan las normas del derecho internacional humanitario, en especial la sanción para todos aquellos que hayan cometido delitos contra el DIH para que de esta manera haya la seguridad jurídica necesaria para el posconflicto.

Conceptualización del sistema del derecho internacional humanitario

El DIH puede entenderse como una respuesta a los horrores de la guerra, es decir que ante la incapacidad o imposibilidad de evitar los conflictos armados se intenta, con relativo éxito, atenuar sus consecuencias buscando que las partes contendientes tengan un mínimo ético en el manejo de las hostilidades y en el tratamiento a las personas que no participan del conflicto armado o han dejado de participar. El DIH se ha definido como un sistema de normas jurídicas de carácter internacional, de origen convencional o consuetudinario, destinadas a ser aplicadas en las confrontaciones armadas internacionales o no internacionales, que sirven para limitar por razones humanitarias el derecho de las partes en el conflicto y la escogencia de los métodos y los medios utilizados en la guerra, y para resguardar a las personas que no participaron de las hostilidades o que han dejado de participar en ellas y a los bienes no estimados como objetivos de guerra (Swinarski, 1984).

El DIH es una rama del derecho internacional orientada a limitar los efectos de los conflictos armados. En otras palabras, se trata de normas encaminadas a evitar y limitar el sufrimiento humano en tiempos de conflictos armados, también a limitar o prohibir el uso de ciertos métodos utilizados en la guerra. El derecho internacional humanitario es también conocido como el derecho internacional de los conflictos armados o el derecho en la guerra (*Ius in Bellum*) (CICR, 2015).

La Corte Internacional de Justicia ha dicho expresamente que tanto las normas relativas al manejo de hostilidades como las que protegen a las personas en poder de la parte adversaria conciernen a la rama del DIH. Es decir que tanto las normas de La Haya como el derecho de Ginebra pertenecen al DIH, ya que ambos ordenamientos jurídicos contienen medidas relativas a la conducción de la guerra y a la protección de las víctimas (Corte Internacional de Justicia, 1996, p. 33).

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha definido al DIH como un conjunto de normas, que por razones humanitarias, se ocupa de limitar los efectos de los conflictos armados y de proteger a las personas que no participan o que han dejado de participar en los combates, y de limitar los medios y los métodos de hacer la guerra. En otras palabras, el DIH crea una limitación a la soberanía de los Estados respecto a las cuestiones que tienen que ver con la guerra, ya que este sistema de normas somete a una situación de conflicto a un cuerpo normativo con el sentido de proteger a las víctimas (CICR, 2015).

El DIH se caracteriza por ser un derecho de emergencia, que tiene que intervenir en caso de rompimiento del orden internacional o del orden interno, el cual posee características muy particulares como imperatividad, inalienabilidad e inexistencia de la cláusula de la reciprocidad. La imperatividad de las normas se refiere a que estas no son dispositivas, es decir, no quedan al arbitrio de las partes en conflicto, jamás estas pueden decidir si las aplican o no (*ius cogens*)³; la inalienabilidad, que estas normas no podrán en ningún momento renunciar parcial o totalmente a los derechos otorgados por el DIH; y la inexistencia de la cláusula de reciprocidad, que un tratado no será aplicable si no ha sido ratificado por todas las partes involucradas en él. Esto fue eliminado en los convenios de Ginebra de 1949 y se dispuso que si una de las potencias contendientes no fuera parte en el convenio, las potencias que son parte en éste quedarían obligadas por el mismo en sus relaciones recíprocas, así como en sus relaciones con aquella, siempre que ésta acepte y aplique sus disposiciones (Swinarski, 1984).

3 El derecho internacional humanitario ha sido fruto de unas prácticas consuetudinarias que se entienden incorporadas al llamado derecho consuetudinario de los pueblos civilizados. Por ello la mayoría de los convenios de DIH deben ser entendidos más allá de la simple codificación de obligaciones existentes. Para la Corte, las sentencias proferidas al respecto y en concordancia con las más autorizadas doctrina y jurisprudencia internacionales, ha considerado que las normas de derecho internacional humanitario son parte integrante del *ius cogens*. Ahora bien, al tenor del artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, se entiende por norma *ius cogens*, o norma imperativa de derecho internacional general, “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. Por ello, según este mismo artículo de la Convención de Viena, todo tratado que contradiga esos principios es nulo frente al derecho internacional. Esto explica que las normas humanitarias sean obligatorias para los Estados y las partes en conflicto, incluso si éstos no han aprobado los tratados respectivos, por cuanto la imperatividad de esta normatividad no deriva del consentimiento de los Estados sino de su carácter consuetudinario (Corte Constitucional, 1995).

El sistema del DIH⁴ está conformado por los cuatro convenios de Ginebra de 1949⁵. El primero busca aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña; el segundo se ocupa de la suerte que corren los heridos, los enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar; el tercero comprende el trato debido a los prisioneros de guerra; y el cuarto, la protección debida a las personas en tiempo de guerra. Estos convenios son además complementados con dos protocolos. El Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y el Protocolo II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales (CIRC, 2005, p. 10).

En el campo de aplicación del sistema DIH se prevén las situaciones de conflictos armados internacionales y conflictos armados no internacionales en las que el sistema deberá ser aplicado tan pronto como se presenten las circunstancias objetivas; es decir, su aplicación no depende de la apreciación de las partes, sino de la aparición de los hechos que por regla general son parte de un conflicto armado. En este sentido, el DIH contiene normas que son aplicables incluso con posterioridad a la finalización de las operaciones militares, siendo ejemplo de este fenómeno los prisioneros de guerra cuando continúan beneficiándose de las disposiciones que contienen los convenios y el Protocolo I de Ginebra hasta su libertad definitiva (Swinarski, 1984).

El DIH protege la vida en particular, está prohibido matar o herir a un adversario o combatiente⁶ que haya depuesto las armas o que esté

4 El DIH ha tenido varias épocas: la preestatal, caracterizada por ausencia de la administración de justicia e imperio de la vindicta, cuando las guerras entre las tribus eran crueles y el dominado quedaba a merced del vencedor; la época de la guerra justa; la época en que la guerra se sometió a acuerdos; la época de la creación de sociedades de socorro como la Cruz Roja (1864), que sentó las bases del DIH, los protocolos, y las reglamentaciones para proteger a los actores en la guerra (Camargo, 1995).

5 Se publicitan con el nombre de Convenios de Ginebra o Convenciones de Ginebra al conjunto de los cuatro convenios internacionales que sistematizan el derecho internacional humanitario, también conocido por ello como derecho de Ginebra, cuya intención es proteger a las víctimas de los conflictos armados.

6 Como concepto general se indica que combatiente es la persona que en forma directa e inmediata participa en el conflicto armado. Esa relación directa, que aquí indica Golman (citado en Valencia, 1994, p. 221), envuelve una reciprocidad causal directa entre la calidad de la acción que se desarrolla y el daño ocasionado al enemigo en el tiempo y lugar en los que la actividad tuvo ocurrencia. El Protocolo I, artículos 43 y 50, agrega que el combatiente puede ser miembro operativo de las fuerzas armadas, o de un organismo armado incorporado a estas, o de fuerzas armadas irregulares que se enfrentan a unas regulares dentro de un conflicto interno; también

fuera de combate, también mutilar o mancillar los cuerpos de los soldados caídos, los heridos y los enfermos deben ser recogidos y asistidos por parte de la fuerza beligerante en cuyo poder estén. En el mismo sentido se respetará el personal y material médico, los hospitales y las ambulancias. Así mismo, en condiciones de detención de los prisioneros de guerra y el trato debido a los civiles que se hallan bajo la autoridad de la parte adversa, lo cual incluye el mantenimiento, la atención médica y el derecho de correspondencia o contacto con sus familiares en la medida de lo posible. Es igualmente importante resaltar algunos signos distintivos que se pueden emplear para identificar a las personas, los bienes y lugares protegidos: se trata esencialmente de los emblemas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como los distintivos de los bienes culturales y de protección civil (Swinarski, 1984).

En ese sentido, el DIH se declara como parte del derecho internacional que de algún modo regula las relaciones entre los Estados, el cual se ha establecido por la necesidad de hallar un equilibrio de intereses por un lado, de las necesidades militares vinculadas con los intereses político-militares de los Estados, y por el otro, las necesidades de carácter humanitario de mantener la guerra dentro de los límites razonables, con el propósito de evitar los efectos destrozos y, en cierta forma, humanizar el trato hacia los heridos o quienes han caído en el enfrentamiento armado (Swinarski, 1991).

La doctrina tradicional ha tratado el DIH desde dos miradas diferentes: el derecho de la guerra y el derecho humanitario. Esto ha hecho que históricamente sean vistos desde dos posiciones contrastadas entre sí, pero la división no es del todo cierta puesto que bien lo ha dicho la doctrina actual: el derecho de La Haya y el derecho de Ginebra son dos ramas del derecho humanitario, que no se deberán ver de forma separada y cuya observación se deberá hacer bajo una misma denominación (Hernández, 2000). En este mismo sentido, Swinarski (1991) ha manifestado que se trata del derecho internacional aplicable en situaciones de conflictos armados, lo cual quiere decir que no existe ninguna línea divisoria claramente definida entre estas dos normativas puesto que, en primer lugar, ambos sistemas

son combatientes quienes en un enfrentamiento de carácter internacional, dentro de un determinado territorio, se levantan espontáneamente contra el enemigo, o si es de carácter interno, hombres que sin ser miembros de un grupo armado organizado participan de forma directa en el combate de manera individual o colectiva (Hernández, 2000).

representan los dos lados de una misma situación, la guerra, y en segundo lugar, ambos derechos comparten una finalidad común, cuyo logro hace necesaria la aplicación de uno y otro sistema normativo ya que proteger a la población necesariamente significa limitar la guerra y viceversa.

La Corte Internacional de Justicia ha dicho en el mismo sentido que la distinción entre el derecho de Ginebra y el derecho de La Haya es esencialmente analítica. A esta no se le puede atribuir un alcance jurídico claramente definido porque muchas normas pertenecen tanto al sistema normativo de Ginebra como al sistema normativo de La Haya, y una y otra tendencia convergen en el marco de los protocolos⁷ adicionales a los convenios de Ginebra, que tuvieron como propósito la actualización de las normas que regulan el derecho de la conducción de las hostilidades, lo cual reafirma y complementa las normas de los convenios de Ginebra (Corte Internacional de Justicia, 1996, p. 34).

En resumen, el DIH es un cuerpo de normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, destinado a ser aplicado en los conflictos armados internacionales y no internacionales, el cual limita por razones humanitarias el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los medios y los métodos a utilizar en la guerra, o que protegen a las personas o a los bienes afectados o que puedan estar afectados por el conflicto. Entre los sujetos del DIH se encuentran las personas que no participan del conflicto y las que ya no son combatientes y por otra parte, los bienes que no constituyen objetivo militar; en otras palabras: combatientes, personas protegidas, y bienes de carácter civil y objetivos militares (Ramírez, 2010, p. 105).

Derecho internacional humanitario y derechos humanos

En la discusión teórica se impone la consideración que el DIH es el género del que son parte el derecho a la guerra y los derechos humanos. No obstante, hay teóricos que estiman que el DIH es una rama de los derechos humanos. En este sentido, el debate vincula entonces varias

7 Un protocolo es un acuerdo de voluntades de los Estados entre sí o con organizaciones internacionales, que tiene como propósito complementar lo que estipula otro acuerdo, para hacerlo más aplicable y efectivo.

teorías: teoría integracionista, teoría separatista y teoría eclética o complementaria. La teoría integracionista sostiene que el DIH es parte de los derechos humanos; la teoría separatista, que son ramas diferentes del derecho, ya que el DIH protege a la persona humana en el desarrollo de un conflicto armado, cuando el ordenamiento legal nacional no le puede brindar una protección eficaz, en tanto que los derechos humanos protegen las arbitrariedades del orden jurídico interno; y la teoría eclética o complementaria sostiene que si bien constituyen dos ramas del derecho, se complementan una a la otra, siendo la teoría mayoritariamente aceptada (Swinarski, 1984).

Por otra parte, se afirma que entre el DIH y los derechos humanos existe una relación tan fina que facilita que se presenten interacciones y perspectivas comunes, es decir, ambos regímenes tienen por objeto la protección de la persona humana y el respeto por la dignidad con ciertos principios que son comunes con respecto a la vida e integridad física y moral, la no discriminación, las garantías judiciales y la responsabilidad individual, de modo que son sistemas que coinciden en su aplicación y se complementan; estos se diferencian básicamente en su origen, evolución, contenido, campo de aplicación, las personas y los bienes protegidos (Swinarski, 1984).

El DIH y las normas relativas a los derechos humanos van a tener aplicación durante situaciones fácticas distintas, lo cual significa que los derechos humanos se hacen exigibles en tiempos de paz, en otras palabras, sus normas son plenamente operativas en circunstancias normales dentro de un esbozo institucionalizado de poderes en el Estado de Derecho; en cambio el DIH se aplica durante la existencia de conflictos armados tanto de carácter interno como de carácter internacional, es decir, el DIH es un derecho de excepción (Swinarski, 1984).

El conflicto armado de carácter no internacional

En la actualidad pueden ser más frecuentes los conflictos no internacionales que estos. El conflicto no internacional, o también llamado conflicto interno, también fue contemplado por el derecho de Ginebra por medio de los protocolos adicionales. El Protocolo II asegura expresamente la aplicabilidad del derecho humanitario en la situación de conflictos que no

presenten un carácter internacional y que surjan en el territorio de una de las partes contratantes. En este sentido, su artículo 1 define un conflicto armado no internacional o interno como “aquel conflicto que tiene lugar” en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

Según ese artículo del Protocolo II son cuatro los elementos del conflicto armado no internacional: 1) que el conflicto tenga lugar en un territorio de un Estado; 2) que se oponga las Fuerzas Armadas de ese Estado con fuerzas armadas o a grupos armados que no reconocen su autoridad; 3) que estas fuerzas y estos grupos armados deberán estar bajo el mando de una autoridad responsable; y 4) que deban ejercer un dominio sobre una parte del territorio de dicho Estado que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, y aplicar las disposiciones del DIH (Swinarski, 1984).

Frente al primer elemento no hubo muchas explicaciones. Sin embargo, frente los otros es posible encontrar ciertos comentarios como, por ejemplo, que para que haya conflicto armado es necesario que existan al menos dos partes claramente identificadas que se enfrenten, de tal forma que una situación en la que una parte de la población del Estado ya no quiere someterse a la autoridad del mismo, pero que todavía no se ha constituido como fuerza organizada de oposición, no se podrá ver como la existencia de un conflicto, puesto que faltan los elementos centrales; es decir, si los desacuerdos aún no se manifiestan de modo organizado lo que dan es la certeza de que solo se trata de perturbaciones o disturbios (Swinarski, 1984).

No obstante, tanto para los conflictos internacionales como para los no internacionales, las normas imperativas del derecho internacional general relativas a los conflictos armados deberán aplicarse, específicamente las relacionadas con la conducción de hostilidades y con la prohibición y limitaciones del empleo de ciertas armas en los conflictos armados no internacionales. En este orden de ideas, el artículo 3 del Protocolo II de los convenios de Ginebra se aplica en todos los casos de conflicto que no sea de índole internacional y que se origine en el territorio de una de las partes del convenio. Esto tiene como finalidad integrar al derecho

internacional convencional la mayor protección que el derecho pueda otorgar a las víctimas de confrontaciones armadas de un mínimo de trato humano (Swinarski, 1984).

A todas las personas que no participaron de las hostilidades se les deberá garantizar un mínimo de trato humano, incluyendo a los integrantes de las fuerzas armadas de las dos partes que hayan depuesto las armas, y también a las personas que hayan quedado fuera de combate, sin discriminación alguna. En un conflicto no internacional se prohíbe: bajar el estándar mínimo de trato humano recibido; los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, los tratos crueles, las torturas, las mutilaciones y los suplicios; la toma de rehenes; los atentados contra la integridad personal, especialmente los tratos humillantes o degradantes; las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin previo juicio por tribunal legítimo constituido, con garantías judiciales reconocidas por los pueblos civilizados (Swinarski, 1984).

La jurisprudencia internacional ha indicado que existe conflicto armado cuando se acude a la fuerza entre Estados, o existe una situación de violencia armada y prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados con cierta organización o entre grupos dentro de un mismo Estado. Ella destaca cuatro elementos que son esenciales: la fuerza o violencia armada, un elemento temporal o prolongación en el tiempo, un elemento de organización respecto al grupo que participa en la confrontación y un elemento relacionado con la inclusión del conflicto armado entre grupos, es decir, conflicto armado internacional o conflicto armado no internacional (Ramírez, 2010, p. 104).

En el mismo sentido, las fuerzas insurgentes como partes contendientes en el conflicto armado interno tienen la obligación internacional de implementar en sus operaciones militares y en su relación con la población civil, la ejecución de las normas humanitarias como un imperativo ético o como parte de su proyecto político, toda vez que deberán pregonar el respecto por la dignidad humana como una de las causas que los han obligado a levantarse en armas contra el Estado. Así, los guerrilleros o combatientes son sujetos del DIH (Zamora, 1996).

En el contexto nacional y específicamente en Colombia, el conflicto armado de carácter no internacional se define por ser asimétrico. Entre sus principales actores se señalan al Estado, a las guerrillas y a los paramilitares, siendo un fenómeno que ha transitado por varias etapas de

intensificación particularmente a partir del período de los ochenta, cuando el narcotráfico se toma como fuente de su financiación.

No obstante, las causas para que se desplegara el conflicto se centraron en una serie de elementos entre los que se cuentan la debilidad del Estado, el conflicto por la posesión de la tierra, la existencia de marcadas diferencias económicas, la polarización y la persecución de la población civil por su orientación política y el mismo fenómeno del narcotráfico. El período de los noventa es cuando se presenta la mayor degradación del conflicto debido a que se generalizan las tomas armadas de poblaciones, las desapariciones forzadas, las masacres indiscriminadas de civiles, el desplazamiento forzado y los secuestros colectivos (Restrepo, 2004).

Empero, es en el gobierno del presidente Santos, después de arduos debates con la oposición política que promovieron el Centro Democrático y otros sectores afines, cuando se acepta que en Colombia existe un conflicto de carácter no internacional. En este sentido, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) de iniciativa del gobierno Santos, reconoció la existencia del conflicto armado interno, lo cual no implicó el reconocimiento de beligerancia de los grupos alzados en armas. En este orden de ideas, los actores del conflicto colombiano deberán actuar en armonía y coherencia con las normas del DIH. En otras palabras, con la aplicación del derecho humanitario se crea un clima de distensión y por ende de confianza, que puede facilitar el diálogo con otros grupos guerrilleros, contraer el ritmo de las hostilidades y resguardar a las Fuerzas Militares como combatientes legítimos. En últimas, todos ganamos con su ejecución y nadie se afecta (Valencia, 1989, p. 2).

Las obligaciones de las partes de un conflicto armado

Las obligaciones de los Estados generadas por el DIH están relacionadas con el carácter imperativo del sistema, el cual se otorga por medio de los tratados o convenios, que contienen normas internacionales, que asumen ese carácter imperativo y de donde se derivan las obligaciones y los compromisos de los Estados. En primera instancia, la obligación de cumplir con el sistema normativo internacional se deriva del principio de *pacta sunt servanda*, al cual está sometida toda norma convencional que

obliga a las partes a su cumplimiento. Sin embargo, no es solo ese principio, puesto que el DIH no obedece al carácter recíproco de estas obligaciones, lo cual se deriva directamente de la naturaleza de las normas y los principios que mediante ellas se busca preservar, así como del hecho de que dichas normas gozan de obligatoriedad *erga omnes*. Asimismo, la obligación de respetar y hacer respetar el DIH es de carácter no recíproco sino que deviene de su rango consuetudinario, el cual es reconocido en varias oportunidades por los organismos internacionales tanto tribunales internacionales como por los organismos de derechos humanos, donde también se originan obligaciones unilaterales *erga omnes* (Ramírez, 2010, p. 105).

La Corte Constitucional ha dicho que el cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados derivadas del DIH no depende del cumplimiento que le den las otras partes del conflicto, puesto que la obligación de respetar y hacer respetar el DIH no es de carácter bilateral o recíproco; es decir, la satisfacción por los Estados no dependerá del cumplimiento que le otorguen a su vez las otras partes enfrentadas en el problema. Ahora bien, el carácter no recíproco de estas obligaciones se deriva de la naturaleza esencial de las normas y los principios que mediante ellas se busca preservar, así como del hecho de que dichas obligaciones son *erga omnes* y por ende se adquieren frente a la comunidad internacional en su conjunto (Corte Constitucional, 2007).

La Corte determina en sentencia C-379 de 2013 que existe un pilar fundamental de la Constitución que consiste en el compromiso del Estado social y democrático de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas; que en virtud de este mandato, existe la obligación de: i) prevenir su vulneración; ii) tutelarlos de manera efectiva; iii) garantizar la reparación y la verdad; y iv) investigar, juzgar y en su caso sancionar las graves infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

De acuerdo con la Corte Constitucional, los primeros llamados a respetar los derechos humanos son las autoridades civiles y militares de la República. Esto significa que las fuerzas públicas del Estado están presionadas y vigiladas por la comunidad internacional, cuyos miembros estarán dispuestos a imponer sanciones hacia los Estados transgresores. Ahora bien, respecto a las normas del DIH, hay conductas prohibidas a los Estados y conductas prohibidas a los individuos. Las primeras

se sancionan por la comunidad internacional a través de los mecanismos propios del derecho internacional público y se controlan internamente por los órganos políticos y judiciales de los Estados; los segundos deben ser sancionados penal y administrativamente por los propios Estados parte en los instrumentos del DIH (Robledo y Serrano, 1999, pp. 50-58).

En efecto, es obligación del Estado en la conducción de las hostilidades no sólo respetar las normas y los principios del DIH, sino también reprimir y sancionar a sus agentes y a los particulares que violen las mismas normas y principios, como parte de su obligación de “hacer respetar”. Esto implica que no hacerlo compromete la responsabilidad internacional del Estado por lo que han hecho arbitrariamente las fuerzas armadas en contra la población civil, contra sus bienes o contra los mismos guerrilleros fuera de combate y sus familiares, lo cual podría constituir flagrantes infracciones de las normas del sistema humanitario.

Ahora bien, no solo el Estado sino las partes insurgentes están obligados a respetar las obligaciones derivadas del DIH. En este orden de ideas, es claro destacar que las guerrillas en Colombia han venido proclamando estar dispuestas a respetar y cumplir las normas del DIH, aunque uno y otro grupo sean depositarios de posiciones políticas distintas (Robledo y Serrano, 1999). Por ejemplo, el ELN ha expresado que:

Para nosotros como fuerza levantada en armas, como Movimiento Rebelde, es un referente ético, que tenemos siempre presente [refiriéndose al DIH], no porque consideremos que esto nos da status de beligerancia, sino que hemos estudiado el Protocolo II de Ginebra y el DIH, y el acogerse a él o no, debe ser hecho por cada parte independientemente de que la otra se acoja o no, y que además, al movimiento guerrillero no le va a dar status de beligerancia. (ELN, 1998)

No obstante, parece que hubiera una interpretación distinta de las normas humanitarias sobre todo cuando se refieren al cobro de impuestos de guerra. Sin embargo, habrá que tener en cuenta que ha sido el ELN el grupo más cercano al DIH, a diferencia de las FARC, puesto que este grupo ha sido mucho más cauteloso en cuanto al tema, aunque así mismo ha manifestado esa voluntad de acogerse a las normas del DIH sin acercamientos concretos con los gobiernos (Robledo y Serrano, 1999).

Evolución y aplicación del derecho internacional humanitario en Colombia

Los cuatro convenios de Ginebra de 1949 fueron incorporados al ordenamiento jurídico colombiano por medio de la Ley 5 de 1960 y los protocolos adicionales fueron incorporados a través de la Ley 171 de 1994 (Valencia, 2006) y de la misma forma, en 2005 se aprobó lo relativo al signo distintivo adicional (Ramírez, 2010, p. 103). Ahora bien, el derecho de los conflictos armados siempre ha sido reconocido en la tradición jurídica colombiana. Se encuentra un primer antecedente en el tratado de regulación de la guerra celebrado entre España y Colombia en 1829 (solicitud de Simón Bolívar a Pablo Murillo). En el mismo sentido, la Constitución Política de 1863 (Constitución de Rionegro) consagró en su artículo 91 el derecho de gentes⁸, normas que deberían regir en caso de guerra civil buscando poner freno a las atrocidades cometidas en las continuas guerras civiles (Valencia, 1989, p. 2). En el mismo orden de ideas, el Código Penal Militar (Ley 35 de 1981), con fundamento en la Constitución de Rionegro, reglamentó todo lo concerniente al derecho de gentes.

Ya en la Constitución de 1886 se consagró el derecho de gentes particularmente en los escenarios de estado de sitio. Posteriormente en la Constitución de 1991, se regularon los estados de excepción y se estableció que durante su vigencia no sería posible suspender el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales y que en dichas situaciones de anormalidad deberán respetarse las reglas del DIH. En este sentido, el artículo 214 constitucional reza:

Los estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior) se someterán a las siguientes disposiciones [...] 2. No podrán suspenderse los derechos humanos, ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario. (*Gaceta Constitucional*, 1991)

Ahora bien, se presentan cuestiones del DIH que encuentran limitaciones en la Constitución Política, como por ejemplo, el contenido del artículo 29 numeral 2, que dice:

8 Este se compone de prácticas humanitarias, de las atenuaciones introducidas por el cristianismo y la civilización a la ferocidad de los odios, de las prescripciones de respeto y seguridad a los no combatientes establecidas por la mitigación de las costumbres (Camacho, 1927).

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (*Gaceta Constitucional*, 1991)

Asimismo, esta norma se incorporó al código penal haciéndose acopio del principio de legalidad, lo cual significa que para poder investigar, juzgar y sancionar penalmente en Colombia a una persona que ha realizado una conducta correlativa a una grave infracción al DIH, se requiere que ella se encuentre contemplada como delito en la normatividad penal vigente en el momento en tuvo ocurrencia ese comportamiento (*nulla poena sine lege*).

Este hecho podría ser distinto en el evento de que fuese un tribunal internacional o un país diferente a Colombia el que juzgara las conductas atentatorias contra las personas y bienes protegidos por el DIH cometidas en el territorio colombiano, puesto que el primer caso requiere que la normativa internacional contemple como delitos esas conductas como se hallan en el estatuto de la CPI; en el segundo, que la Nación que asume el juzgamiento tenga contemplado como delito en su legislación interna esos comportamientos (*Gaceta Constitucional*, 1991).

Otro caso puede ser el de la imprescriptibilidad consagrada en el artículo 28 de la Carta Política, que contiene: “no habrá penas ni medidas de seguridad imprescriptibles” (*Gaceta Constitucional*, 1991). Esto produce tensión con el contenido de la Convención de 1968 sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y lesa humanidad, que si bien es cierto no fue ratificada por la Nación colombiana y por tanto no aplica, sí produce tensiones a nivel internacional, en tanto el estatuto de la CPI contiene en su artículo 29 que los crímenes de competencia de la Corte no prescribirán. Esta incompatibilidad se subsanó mediante el Acto Legislativo número 01 de 2001 que incorporó a la legislación interna el Estatuto de Roma (*Gaceta Constitucional*, 1991).

La Corte Constitucional expresó en la Sentencia C-574 de 1992 que el DIH contiene normas que limitan el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los medios y los métodos utilizados en el combate, así como disposiciones encaminadas a proteger a las víctimas y a los bienes susceptibles de verse afectados por un enfrentamiento armado. No obstante, la jurisprudencia constitucional intuye que el artículo 214 de la Carta Política contiene una incorporación que puede calificarse como

automática del DIH al ordenamiento interno, es decir, sin la necesidad de que los tratados que incorporan legislación externa sean aprobados por el Congreso como lo prevé el artículo 224, puesto que la sentencia que se viene comentando no hace ninguna alusión a la ratificación o adhesión al convenio o tratado.

Por otro lado, el artículo 2 del Código Penal contiene que: “las normas y postulados sobre derechos humanos consignados en la Constitución Política, en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia harán parte integral de este código”. Esto consagra el principio de integración, por el cual se pretende integrar a la normatividad penal el denominado bloque de constitucionalidad.

Se debe destacar que el Estado colombiano ha implementado diferentes medidas que acogen el DIH⁹: preventivas, de control y legislativas (administrativas y disciplinarias), que a pesar de haberse concebido en tiempos de conflicto armado interno, se mantendrán y promoverán en la fase de posconflicto. Finalmente, debe recalcar que a pesar de que el DIH tiene plena vigencia en Colombia tanto normativa como jurisprudencialmente, han existido muchos problemas para garantizar su efectivo cumplimiento. Por esta situación existe una especie de paradoja en el sentido de que Colombia reconoce y respeta el DIH pero simultáneamente es un país investigado y comprometido en graves infracciones de los derechos humanos y del mismo DIH.

9 La Convención de La Haya de 1954 fue ratificada mediante la Ley 340 de 1996. Por otra parte, el Protocolo II de la Convención de Ginebra de 1980 sobre las prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse nocivas o de efectos indiscriminados, se ratificó mediante la Ley 469 de 1998. Así mismo, por medio del Decreto 1649 de 2014, se puso en operación la Consejería Presidencial para la Humanización del Conflicto Armado y la Aplicación del DIH, la cual está adscrita a la Presidencia de la República con carácter de consultoría y coordinación permanente del gobierno. También, en la Ley 282 de 1996, se incorporaron medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal, específicamente el secuestro y la extorsión y se le asignó al Director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal la función de velar por el cumplimiento y respeto del DIH. En la Ley 387 de 1997 se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado. Mediante el Decreto 138 de 2005, se reglamentó lo relativo a la protección del uso que deberá darse al nombre y emblema de la Cruz Roja. En los decretos 085 de 1989 y 2584 de 1993, la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos hace la interpretación sistemática de las normas contenidas en la Carta Política, en los estatutos de las Fuerzas Militares y en el régimen común. Con la Ley 734 de 2002 se adoptó el Código Único Disciplinario, que regula a los servidores públicos, que incumplan sus obligaciones en relación con la función pública y los deberes que son legales y constitucionales (artículo 22).

Derecho internacional humanitario y bloque de constitucionalidad

De acuerdo con la Corte Constitucional, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato de la propia Carta. Estos son verdaderos principios y reglas de valor constitucional; es decir, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que pueda a veces tener mecanismos de reforma distintos al de la misma norma constitucional (Corte Constitucional, 1998).

El artículo 93 constitucional prevé que prevalecen en el ordenamiento interno los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los casos de excepción. Esta disposición les otorga a los tratados en mención una categoría superior sobre cualquier tipo de leyes o normas que se profieran en el ordenamiento interno. Ahora bien, el artículo 93 de la Constitución consagra la primacía del derecho internacional relativo a los derechos humanos; el artículo 94 trata sobre la posibilidad de aplicar los derechos no consagrados en el texto constitucional e incluso en los convenios y tratados ratificados por Colombia; y en el artículo 214 se da valor supraconstitucional al derecho internacional humanitario. Así queda claro que se acogió la fórmula de la incorporación automática del DIH al ordenamiento interno nacional (Robledo y Serrano, 1999).

Así mismo, la Corte Constitucional ha interpretado que en el ordenamiento interno opera la incorporación automática, lo cual significa que incluso si no se dan obligatoriamente los supuestos de hecho para aplicar el Protocolo II de Ginebra. Esta incorporación automática implica una supranacionalidad de las normas del DIH. En resumen, se podría concluir que los convenios sobre DIH prevalecen en el orden interno en la medida en que este forma con el texto constitucional un bloque de constitucionalidad, el que deberá entenderse en este evento como una unión de las normas humanitarias, por lo que existe armonía en el principio de supremacía de la Constitución como normas de normas, pero con prevalencia de los tratados internacionales que hayan sido ratificados por Colombia (Robledo y Serrano, 1999).

Relación entre política exterior colombiana y derecho internacional humanitario

La relación entre la política exterior colombiana y las normas del DIH es mucho más estrecha de lo que parece. Para Colombia es de vital importancia respetar las normas del derecho internacional humanitario, ya que de lo contrario el país se pone en el foco o la silla de acusados por parte de la comunidad internacional¹⁰. El Estado y también las FARC tienen una responsabilidad de carácter político frente a la población y a la comunidad internacional por el cumplimiento del DIH. De este modo, el conflicto armado, la obligación de cumplir el derecho internacional humanitario y la atención de la comunidad internacional en el conflicto interno colombiano, son temas de gran importancia y recurrentes en la política exterior colombiana.

Es decir que las fuerzas públicas del Estado y los insurgentes serán vigilados por la comunidad internacional, que estará dispuesta a imponer las sanciones a todos aquellos Estados y partes infractores. De este modo, el incumplimiento del DIH puede afectar las relaciones internacionales e incurrir en responsabilidad política y patrimonial. Las posibles sanciones o investigaciones por infracciones al DIH tienen gran repercusión para el prestigio internacional de los Estados e incluso pueden afectar sus intereses en otras áreas, por ejemplo, se pueden negar negociaciones y acuerdos de preferencias arancelarias o perder la posibilidad de acceder a créditos de cooperación internacional.

El conflicto armado ha representado para Colombia un factor clave que juega un papel en el diseño de la política exterior, ya que ha sido determinante a la hora de tomar decisiones que comprometen asuntos internacionales¹¹. Asimismo se debe destacar que el país debe destinar muchos de sus esfuerzos a dar explicaciones a la comunidad internacional acerca de la situación y el cumplimiento del derecho internacional humanitario en el marco del desarrollo del conflicto armado colombiano. El conflicto armado ha estado desde hace muchos años en el centro de discusión de Colombia. La comunidad internacional quiere saber e informarse sobre la situación de los derechos humanos y el derecho internacional

¹⁰ Véase Valencia, 1989.

¹¹ Véase Tokatlian, 1999.

humanitario. Es un tema central que el gobierno de turno siempre tiene que sortear.

Los presidentes han tenido políticas diferentes frente al conflicto, las cuales siempre han tenido una repercusión internacional. En especial se destacan, por ejemplo, la política de Uribe (2002-2010) y la de Santos (2010-actual).

Uribe hizo de la seguridad democrática una política exterior, y su posición frente al conflicto armado y su lucha antiterrorista ocasionaron confrontaciones políticas con Ecuador y Venezuela. Se resaltan en este periodo la Operación Fénix y la captura de 'Granda' en Venezuela por comandos especiales de Colombia.

Por su parte Santos le dio un giro a la política exterior del gobierno anterior, enfocando los esfuerzos en desarrollar una política para la paz en vez de promocionar una política para conseguir apoyo en la lucha antiterrorista. Con este Presidente, Colombia busca a través de su política exterior y de su diplomacia promocionar y conseguir apoyos para el proceso de paz y el eventual posconflicto. Si bien la política exterior cambió de un presidente a otro, su objeto, es decir, el conflicto armado, se mantiene como el centro de esa política y de la diplomacia colombiana.

El conflicto interno ha estado constantemente en el centro del problema de la política exterior y ha condicionado en múltiples ocasiones la posición de Colombia, al punto que se puede hablar de una diplomacia para la paz en un largo periodo, desde el último cuarto del siglo pasado hasta la fecha (Tokatlian, 1999). Por lo demás, resulta muy interesante que cuando el Estado colombiano ha intentado negociar con la guerrilla, su posición internacional ha sido en todo caso más multilateral que cuando está decidido a combatir militarmente a los alzados en armas.

El derecho internacional humanitario en el posconflicto

El derecho internacional humanitario y su obligación de cumplimiento generan grandes retos para Colombia, en especial por su obligación de garantizar el cumplimiento y la sanción de las conductas atentatorias contra dicho derecho. El problema radica en que el conflicto armado, por haber durado tanto tiempo, ha escalado a hechos horribles, como masacres

y desapariciones. En el marco del conflicto se han transgredido muchos derechos y cometido actos contra el derecho internacional humanitario, en especial los crímenes de guerra. Estos son además delitos susceptibles de ser investigados por la Corte Penal Internacional.

De esta manera, la negociación con las FARC debe ser muy cuidadosa y cumplir con los requisitos mínimos que se exigen a nivel internacional. Lo cierto es que en un marco de justicia transicional, como en el que se hace la negociación con las FARC, la idea es que sobre todo las penas sean aceptables frente a las que ordinariamente deberían recibir los autores de crímenes de guerra. El posconflicto dependerá también en gran parte de la posibilidad de que haya una seguridad jurídica para las FARC, pues si en el futuro una corte internacional decide abrir proceso contra un comandante por hechos relacionados o en marco del conflicto armado colombiano, seguramente se acabará el posconflicto y se correrá el riesgo de regresar al conflicto.

Ahora bien, la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2012 partió de la base de que para lograr una paz estable y duradera era necesario adoptar medidas de justicia transicional. En ese sentido dispuso: i) la creación de criterios de selección y priorización que permitan centrar esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; ii) la renuncia condicionada a la persecución judicial penal; y iii) la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la aplicación de penas alternativas, de sanciones extrajudiciales y de modalidades especiales de cumplimiento.

En la fase de posconflicto uno de los principales retos es la construcción de paz, que tiene que ver con un profundo cambio en el sistema jurídico internacional, considerando que si bien herramientas concretas del ordenamiento jurídico internacional, como la Corte Penal Internacional, aún enfrentan grandes retos en términos de su consolidación, es cierto que hoy más que nunca los instrumentos jurídicos internacionales poseen la capacidad de incidir en decisiones judiciales anteriormente reservadas para las autoridades nacionales. En este orden de ideas, el DIH aparecerá vinculado a la construcción de paz en la fase de posconflicto, sin entorpecer el margen de maniobra del sistema jurídico nacional y las posibilidades de negociación internas (Rettberg, 2002, p. 34).

Las consecuencias inmediatas de los acuerdos de paz deberían llevar a la reducción del número de víctimas, a la mejoría en la calidad de

vida de los ciudadanos y de las comunidades más afectadas, y a la cicatrización de las heridas sociales que ha dejado la guerra. Es decir, aunque los acuerdos humanitarios no conducen necesariamente a la paz, sí pueden constituir un eslabón obligado para alcanzarla, lo cual significa que el acercamiento entre las partes para concertar temas que pueden ser comunes, como lo ha reiterado la Corte Constitucional, sí puede relativizar las tensiones y las hostilidades en el camino por construir y mantener la paz (Rettberg, 2002, p. 34).

Conclusiones

El DIH tiene plena vigencia y aplicación en el conflicto armado colombiano. Este ordenamiento jurídico se complementa con los derechos humanos para brindarles protección a las partes involucradas en un conflicto armado y a los civiles que sufren las consecuencias del mismo. Las partes están plenamente obligadas a cumplir con sus disposiciones so pena de incurrir en responsabilidades nacionales e internacionales tanto de tipo civil como penal. El DIH es parte del bloque de constitucionalidad, por lo cual comprende normas de carácter y naturaleza superior y su aplicación debe garantizarse.

Entre el derecho internacional humanitario, la política exterior y el posconflicto, existe una estrecha relación. El diseño de la política exterior se ve determinado al cumplimiento del derecho internacional humanitario, ya que este punto es sensible y una exigencia de la comunidad internacional, y juega un papel importante para el prestigio y la imagen internacional del país. El conflicto armado siempre ha sido desde sus inicios un tema recurrente de la política exterior del país y ha determinado su relacionamiento con la comunidad internacional. Finalmente, el éxito del posconflicto dependerá en parte del cumplimiento del DIH en los acuerdos de paz.

La implementación y el cumplimiento del derecho internacional humanitario en Colombia tienen importantes efectos en la política exterior del país. La atención de la comunidad internacional en el conflicto armado colombiano es grande y existe mucha presión para que en Colombia se respete este derecho en el marco del conflicto.

Para que el proceso de paz y el posconflicto sean aceptados por la comunidad nacional e internacional y para que el posconflicto pueda

tener éxito, es necesario que haya justicia y, en este sentido, que los responsables de delitos contra el DIH respondan ante las autoridades nacionales por sus actos en el marco de conflicto armado. Si esto no se garantiza, se deja la puerta abierta para que en el futuro un tribunal internacional llame a responder a miembros de las FARC o de otros grupos, o a agentes del mismo Estado, por hechos con ocasión del conflicto armado colombiano de los últimos cincuenta años. Si algo así pasara podría significar una terminación abrupta del posconflicto y el regreso a los horrores del conflicto armado.

Recomendaciones

Se recomienda tanto a los negociadores del Gobierno como de las FARC asegurar que los acuerdos sobre de justicia para dar por terminado el conflicto armado con esa guerrilla se ajusten en los mínimos posibles al derecho internacional humanitario y en especial a la necesidad de sancionar a los (máximos) responsables de crímenes de guerra o contra el DIH. Si no se garantizan unos mínimos aceptables de justicia, se corre el riesgo de que la jurisdicción internacional de forma subsidiaria llame a responder a jefes de las FARC, lo cual imposibilitaría un proceso de posconflicto.

Es importante que el acuerdo de La Habana dé seguridad jurídica a las FARC y demás participantes del conflicto, lo cual dependerá en gran parte de una justicia especial estable y confiable y que esté en capacidad de proporcionar las sanciones necesarias para que los crímenes acaecidos en el marco del conflicto armado no queden sin sanción. De un sano equilibrio entre el anhelo de paz y la necesidad de que haya justicia y de que los responsables de delitos contra el DIH sean judicializados y se diga toda la verdad, va a depender en gran parte el éxito del posconflicto.

Referencias

- Camacho, S. (1927). *Boyacá bibliografía regional. Escritos varios*. Bogotá: Librería Colombiana.
- Camargo, P. P. (1995). *Derecho internacional humanitario. Tomo I*. Bogotá: Jurídica Radar Ediciones.
- Cantor, D. J. (1998). *Declaración del comandante Manuel Pérez. Conversaciones de paz: frente al horror acuerdos humanitarios. Santafé de Bogotá*. Recuperado desde <http://www.fmreview.org/es/no-estatales/Cantor.htm>.
- Código Penal Colombiano*. Recuperado desde http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/l_20130808_01.pdf.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR. (2005). *Derecho internacional humanitario. Respuestas a sus preguntas*. Recuperado desde https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0703.pdf.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR. (2015). *Guerra y derecho*. Recuperado desde <https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho>.
- Congreso de la República de Colombia. (1960). *Ley 5 de 1960*. Recuperado desde http://www.observatoriodd.unal.edu.co/ambitojuridico/catalogo_juridicojyp/ley_5_del_26_1960.pdf.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 171 de 1994*. Recuperado desde http://norcolombia.ucoz.com/LEYES/Ley_171_de_1994.pdf.
- Congreso de la República de Colombia. (1996a). *Ley 340 de 1996. Diario oficial*, 42958/97. Recuperado desde http://norcolombia.ucoz.com/ley/Ley_340_de_1996.pdf.
- Congreso de la República de Colombia. (1996b). *Ley 282 de 1996*. Recuperado desde http://norcolombia.ucoz.com/ley/Ley_282_de_1996.pdf.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 387 de 1997*. Recuperado desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>.

- Congreso de la República de Colombia. (1998). *Ley 469 de 1998*. Recuperado desde <http://www.javeriana.edu.co/pensar/sitio/juridico-minas/LEY%20469%20DE%201998.pdf>.
- Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 784 de 2002*. Recuperado desde http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/normatividad/LEY_734/WEB/Codigo_Disciplinario_Unico%202011.pdf.
- Constitución Política de Colombia 1991. (1991). *Gaceta Constitucional*.
- Corte Constitucional. (1992). *Sentencia C-574/92*. Recuperado desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-574-92.htm>.
- Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-225/95*. Recuperado desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>.
- Corte Constitucional. (1998). *Sentencia C-400/98*. Recuperado desde <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-400-98.htm>.
- Corte Constitucional. (2007). *Sentencia C-291/07*. Recuperado desde <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-291-07.htm>.
- Corte Constitucional. (2013). *Sentencia C-379/13*. Recuperado desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-579-13.htm>.
- Corte Internacional de Justicia. (1996). *Texto íntegro de ciertas opiniones consultivas emitidas por la Corte Internacional de Justicia*. Recuperado desde http://www.icj-cij.org/homepage/sp/advisory/advisory_1996-07-08.pdf.
- Decreto 085 de 1989*. Recuperado desde <http://cgfm.mil.co/documents/10184/14788/DECRETO+085+DE+1989.pdf/2741bca8-cc58-48b5-9f83-2ee1431611a5>.
- Decreto 138 de 2005*. Recuperado desde <http://www.cruzrojacolombiana.org/sites/default/files/Decreto%20138%20de%202005.pdf>.
- Decreto 1649 de 2014*. Recuperado desde <http://historico.derechos-humanos.gov.co/Programa/Documents/DECRETO-1649-02-SEPTIEMBRE-2014.pdf>.

Decreto 2584 de 1993. Recuperado desde http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2584_1993.html.

Hernández, D. (2000). *Derecho internacional humanitario: por qué y cómo aplicar el DIH a la legislación y al conflicto interno colombiano*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

La convención de La Haya de 1954. Recuperado desde http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

Ministerio de Defensa Nacional. (2007). *Directivas derechos humanos*. Recuperado desde https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Asuntos_de_Interes/Derechos_Humanos/docs_nweb/Directivas_DDHH.pdf.

Presidencia de la República. (1991). *Directiva Presidencial 05 de 1991. Programa Nacional de identificación a víctimas NN y desaparecidos*. Recuperado desde <http://issuu.com/amaliadavila/docs/manual-unico-de-criminalistica/119>.

Procuraduría General de la Nación. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado desde http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm.

Ramírez, A. (2010). Diferencias teórico prácticas entre derechos humanos y derecho internacional humanitario. *VIA IURIS*, 8, 93-122.

Restrepo, J. (2004). *La dinámica del conflicto colombiano 1988-2003*. Recuperado desde http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Doc-1757_2008924.pdf.

Rettberg, A. (2002). *Preparar el futuro: conflicto y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes y Fundación Ideas para la Paz. Recuperado desde <http://www.bing.com/search?q=preparar+el+futuro+uniandes&form=PRCOES&ref=fb09d689c2534ef0a566b99b002b1af2&pq=preparar+el+futuro+uniandes&sc=0-0&sp=-1&qsn=&sk=>.

Robledo, C. y Serrano, C. (1999). *El DIH y su aplicación en Colombia*. Tesis de grado. Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

- Swinarski, C. (1984). *Introducción al derecho internacional humanitario*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Swinarski, C. (1991). *Principales nociones e institutos del Derecho Internacional Humanitario como sistema de protección de la persona humana*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos humanos. Recuperado desde <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/swinarsky.htm>.
- Tokatlian, J. (1999). Colombia en guerra: las diplomacias por la paz. *Desarrollo Económico*, 39 (155).
- Valencia, A. (1989). *Derecho Internacional y conflicto interno: Colombia y el derecho de los conflictos armados*. Recuperado desde <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/40/view.php>.
- Valencia, A. (2006). *Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional*. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas.
- Zamora, M. (1996). *El desarrollo de conflictos armados no estructurados y los casos de violencia armada colectiva: apuntes desde el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal*. Recuperado desde <http://derechopenalonline.com/derecho.php?id=51,272,0,0,1,0>.



7. Las relaciones de Colombia en el posconflicto con actores regionales y globales clave

Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en un contexto de transformaciones hemisféricas y hacia un escenario de posconflicto

Carolina Cepeda Másmela¹

El 23 de septiembre de 2015 los representantes de los países garantes, Rodolfo Benítez (Cuba) y Dag Nylander (Noruega), leyeron el comunicado conjunto de las delegaciones del Gobierno colombiano y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) sobre el *Acuerdo de creación de una jurisdicción especial para la paz*². Así se mostró que ambas partes han dado uno de los pasos más difíciles en todo este proceso y construido una fórmula en la que se podrán garantizar la verdad y la justicia. Este acuerdo, además, se acompañó por el anuncio de un plazo tentativo de seis meses, convenido por ambas partes, para finalizar las negociaciones y dar inicio al proceso de dejación de armas de la guerrilla de las FARC.

Las declaraciones públicas de los representantes de los países garantes, del presidente colombiano Juan Manuel Santos y de ‘Timoleón Jiménez’, jefe del Estado Mayor Central de las FARC, representan un avance muy significativo y demuestran un alto grado de consolidación de las negociaciones después de los distintos momentos de crisis que vivió el

¹ Profesora del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana. ycepeda@javeriana.edu.co.

² Ver texto completo del acuerdo en: http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150923_03-Comunicado-conjunto-N-60-sobre-el-Acuerdo-de-creacion-de-una-Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx.

proceso de paz entre finales de 2014 y mediados de 2015. En este periodo las expectativas sobre el proceso se tornaron cada vez menos optimistas debido a los altibajos derivados de acciones militares de ambas partes y declaraciones de algunos miembros del Gobierno colombiano. Sin embargo, el Gobierno y las FARC dieron muestras de voluntad para seguir adelante y el apoyo internacional creció, siendo Estados Unidos un actor muy relevante en ello.

El gobierno de Barack Obama había dado su respaldo al proceso de paz desde su inicio, pero no fue sino hasta el 20 de febrero de 2015 que su papel resultó más activo con la designación de Bernard Aronson como “enviado especial” a las negociaciones de La Habana. Esto sugiere un interés particular por parte de Estados Unidos de apoyar las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC y, por extensión, la implementación de los acuerdos pactados en un hipotético escenario de posconflicto.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, pero sin olvidar el “mantra” de los equipos negociadores —“nada está acordado hasta que todo esté acordado”—, este artículo analiza la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos durante las administraciones Santos y Obama, respectivamente. En ello se tienen en cuenta los cambios en sus contextos internos y en el hemisferio, haciendo especial énfasis en el proceso de paz, el debate global alrededor de la política antidrogas y lo que ha negociado el Gobierno colombiano con la guerrilla de las FARC en este punto. El argumento que se plantea sugiere que es posible vislumbrar varios cambios en la relación bilateral, si se consideran el rol protagónico que el conflicto armado y la política antidrogas han tenido en ella hasta el presente (Randall, 2011) y los cambios que parecen haber alrededor de ambos temas.

El artículo inicia con una breve reseña de los antecedentes de la relación bilateral, haciendo énfasis en cómo el conflicto armado interno y la política antidrogas han sido fuertes determinantes de la política exterior colombiana. En segundo lugar se presentan un contexto del actual proceso de paz, enfatizando los puntos acordados a septiembre de 2015 y las posibles repercusiones que estos tendrán en la estructura del Estado colombiano, en su política exterior y en la relación bilateral con Estados Unidos. En un tercer momento se analizan tres temas concretos que son determinantes para la inserción internacional de Colombia en los próximos años, subrayando el debate global sobre política antidrogas y afirmando que el acuerdo con las FARC genera presiones y oportunidades

para que el país asuma un rol más activo en la búsqueda de una política alternativa. En la cuarta y última sección se analizan las oportunidades y los retos derivados del proceso de paz y el debate sobre política antidrogas para la relación bilateral, presentando algunas reflexiones sobre el comportamiento que Colombia debería adoptar en un hipotético escenario de posconflicto.

Antecedentes de la relación bilateral

Estados Unidos ha ocupado un lugar central en la política exterior colombiana desde comienzos del siglo XX, cuando Marco Fidel Suárez, siendo Canciller del gobierno de José Vicente Concha (conservador, 1914-1918), postuló su famosa doctrina de *respice polum* según la cual Colombia debería mirar siempre hacia el Norte o, en otras palabras, mantener una relación amistosa con Estados Unidos, especialmente después de la “pérdida” de Panamá, episodio donde había quedado demostrado el poder de este último (Drekonja, 2011). La adopción del *respice polum* implicó el reconocimiento y la interiorización de la asimetría de la relación, llevando a que Colombia asumiera un rol pasivo no solo frente a Estados Unidos, sino en el escenario internacional, al punto de que el expresidente Alfonso López Michelsen, con otra perspectiva de política exterior, describiera al país como el “Tíbet suramericano”. Rodrigo Pardo y Juan G. Tokatlian (2010) identifican varios factores de la estructura internacional y de la doméstica que hicieron posible la adopción de tal comportamiento en las primeras décadas del siglo XX, tales como el ascenso hemisférico de Estados Unidos, la ausencia de fuertes lazos con Gran Bretaña, el retraso económico y el auge cafetero.

El primer resultado que Colombia esperaba obtener de su alineamiento con Estados Unidos era la indemnización por la “pérdida” de Panamá, y esta llegó en 1914 tras la firma del tratado Urrutia-Thomson materializada en una compensación económica de 25 millones de dólares y una serie de preferencias de navegación por el Canal de Panamá para Colombia (Pardo y Tokatlian, 2010, p. 218). En esa línea, varios autores (ver: Pardo y Tokatlian, 2010; Randall, 2011; Tickner, 2002) han argumentado que la decisión de alineamiento de Suárez (conservador, 1918-1921) y varios de sus sucesores obedece a una decisión pragmática de buscar beneficios económicos, pero manteniendo siempre un perfil bajo

y poco arriesgado en la esfera internacional. Sin embargo, autores como Gerhard Drekonja (2011) argumentan que Colombia nunca se ha beneficiado totalmente de este tipo de política debido a varias razones. Por un lado, Estados Unidos ha dado por sentado el apoyo del país y no se ha visto obligado a ofrecer mayores incentivos para mantener su lealtad, como sí ha ocurrido con otros Estados latinoamericanos. Por el otro, la adopción de un perfil tan bajo ha reñido con la búsqueda de maximización de beneficios para Colombia en el ámbito internacional.

En ese sentido, resulta comprensible que el país no ocupara un lugar privilegiado en las prioridades de Estados Unidos en América Latina sino hasta la década de los 80, cuando el narcotráfico se convirtió en un problema para su seguridad nacional y los carteles colombianos se involucraron cada vez más en el negocio.

“Guerra contra las Drogas”

En 1973 el entonces presidente Richard Nixon (republicano, 1969-1974) declaró la “guerra contra las drogas”, dando inicio a una política antidrogas enfocada en los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico: por un lado, prohibición de la comercialización, la producción y el consumo de drogas, acompañada de una criminalización de los consumidores y traficantes; y por el otro, destrucción de cultivos de hoja de coca y marihuana, junto con las interceptaciones de cargamentos de droga hacia Estados Unidos, lo que implicaba también una criminalización de productores y traficantes.

Esto se profundizó con el final de la Guerra Fría, que significó la pérdida del antagonista más importante para Estados Unidos: la Unión Soviética. En ese marco, las drogas, que siempre habían sido consideradas una gran amenaza a los valores de la sociedad estadounidense (Tickner y Cepeda, 2011), aparecieron como el elemento perfecto para llenar ese vacío. El diagnóstico de Estados Unidos mostraba que el consumo de drogas era producto de su disponibilidad, con lo que se hacía necesario combatir la producción, ubicada en los países de la región andina.

El narcotráfico apareció como un elemento central en la relación entre Colombia y Estados Unidos, hecho que profundizó la asimetría entre los dos Estados (Tokatlian, 2000) y reforzó la imagen de Colombia como un país problema (Pardo, 1997). Sin embargo, tendió a primar un clima

de cordialidad debido a la necesidad de acciones coordinadas entre ambos países empezando con la administración Barco (liberal, 1986-1990), cuando se dio inicio a una estrategia de confrontación a las organizaciones narcotraficantes que se mantuvo durante la administración de César Gaviria (liberal, 1990-1994), periodo en el que la violencia asociada a los carteles creció al punto de evidenciar que estas organizaciones representaban una amenaza grave para la democracia y, por ende, requerían de un combate inmediato y directo (Matthiesen, 2000, p. 259).

En ese sentido, Colombia se consagró como un gran aliado en la política antidrogas estadounidense durante estas dos administraciones, aunque no sin algunas diferencias entre los dos Estados. De acuerdo con Rodrigo Pardo (1997), durante la administración Barco se dieron algunas fricciones por la instalación de los radares estadounidenses de control aéreo y por la fuga de la cárcel de Jorge Luis Ochoa, miembro del cartel de Medellín, así como por la defensa desde los países andinos del principio de corresponsabilidad de países productores y consumidores en el problema del narcotráfico. Siguiendo con el argumento del autor, durante la administración Gaviria los problemas se dieron alrededor de la política de sometimiento a la justicia implementada y la prohibición constitucional de la extradición³, lo que produjo serias fricciones a pesar del tono cordial que se mantenía en la relación.

Estos roces fueron heredados por la administración de Ernesto Samper (liberal, 1994-1998), la cual se vio fuertemente golpeada por el escándalo sobre la financiación de su campaña con dineros aportados por el cartel de Cali, lo que repercutió negativamente en la relación del Ejecutivo con Estados Unidos. A pesar de ello, el presidente Samper enfatizó su fuerte compromiso en la “guerra contra las drogas” no solo discursivamente sino también con el cumplimiento de metas previamente establecidas: encarcelamiento de miembros del cartel de Cali, implementación

3 Esta prohibición se encontraba consagrada en el artículo 35 de la Constitución de 1991: “Se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento. No se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión. Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia”. El artículo fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 1997 y quedó de la siguiente manera: “La extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto, con la ley. Además, la extradición de los colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana. La extradición no procederá por delitos políticos. No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma”.

del programa de fumigación y adopción de leyes sobre enriquecimiento ilícito y lavado de dinero (Pardo, 1997, pp. 314-315).

A pesar de ello, la desconfianza hacia el Presidente creció y las relaciones directas con él fueron completamente descartadas, mientras que se estrecharon los lazos con la Policía Nacional de Colombia, atribuyendo los éxitos en las actividades de contranarcóticos a los esfuerzos de EE.UU., en primer lugar, y a los de esta última, en segundo lugar (Tickner, 2007). En ese marco, y a pesar de cumplir con las metas en política antidrogas, Colombia fue descertificada en marzo de 1996 y la visa estadounidense fue revocada a varios funcionarios del Gobierno, incluido el mismo presidente Samper.

El efecto inmediato de esto no fue solamente el golpe a la imagen de Colombia y una mala relación entre el Gobierno colombiano —no necesariamente con todas las instituciones estatales— y el Gobierno estadounidense, sino el fortalecimiento militar de las FARC (Pardo y Tokatlian, 2010). Los esfuerzos del gobierno Samper se concentraron en cumplir con todas y cada una de las exigencias estadounidenses en materia de lucha contra las drogas y se descuidaron otros aspectos domésticos importantes, como el conflicto armado (Tokatlian, 2000).

Así, al inicio de la administración de Andrés Pastrana (conservador, 1998-2002) Colombia no solo aparecía en el mapa por el problema del narcotráfico sino también por el conflicto armado interno, que era cada vez más violento y se conectaba de manera directa con el primer problema.

Conflicto armado

Siguiendo el argumento de Stephan Randall (2011) según el cual los elementos constantes en la política exterior colombiana han sido la relación con Estados Unidos y el conflicto armado, es importante revisar en qué momento este apareció en la agenda de política exterior del país y cómo ha influido las relaciones con Estados Unidos.

Varios trabajos sobre política exterior colombiana (ver: Borda, 2006; Pardo y Tokatlian, 2010; Rojas, 2006; Tickner, 2006) sugieren que el proceso de “internacionalización del conflicto armado” se produjo durante las administraciones Pastrana y Uribe (Movimiento Primero Colombia, 2002-2010) debido a la participación de actores internacionales y al enmarque enmarcamiento que se hizo de éste dentro de fenómenos de

alcance más global. Si bien es cierto que fueron estas dos administraciones las que dieron inicio a una participación masiva de actores internacionales en la búsqueda de una solución para el conflicto armado colombiano, autores como Leonardo Carvajal y Rodrigo Pardo (2002, p. 185) sugieren que este proceso inicia formalmente durante la administración Samper que adopta “una política de cooperación con ONG y organismos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario” tales como la adhesión formal de Colombia al Protocolo II de Ginebra en 1994.

Sandra Borda (2006, p. 67) define la internacionalización del conflicto armado colombiano como “una decisión explícita y consciente, aunque condicionada por el escenario internacional, de incluir agentes externos en el desenvolvimiento de la guerra colombiana”. Sin embargo, ello no significa que la participación de los actores internacionales sea siempre igual; al contrario, su injerencia en la búsqueda de soluciones al conflicto armado —bien sea por vía militar o negociada— ha variado en las últimas décadas. Tal es el caso de Estados Unidos, cuya participación se ha desplazado desde una asistencia fundamentalmente militar y una intervención activa en el diseño y la ejecución de políticas públicas en el marco del Plan Colombia, hacia una participación restringida al acompañamiento y la facilitación de las negociaciones en el proceso de paz actual.

La administración Pastrana, dando inicio a unas negociaciones con la guerrilla de las FARC en 1998, se enfrascó en una “diplomacia para la paz” con el fin de obtener apoyo para las mismas. El Gobierno agotó esfuerzos para acercarse nuevamente a Estados Unidos y promover la idea de que era necesario un *Plan Marshall* para Colombia, con el fin de que el país abandonara su etiqueta de “problema”, con lo que se terminó diseñando el Plan Colombia como una estrategia de reconstrucción y fortalecimiento estatal para la paz, en la que la erradicación de los cultivos de hoja de coca era un objetivo fundamental y una precondition para avanzar en la consolidación estatal.

El Plan Colombia se propuso inicialmente como una política complementaria al proceso de paz pero su componente militar y el problema de los cultivos ilícitos terminaron siendo determinantes. Así, por ejemplo, el primer paquete de asistencia estadounidense para el periodo 2001-2002 sumó USD \$1.600 millones, de los cuales el 80 % se destinó para ayuda militar focalizada en modernización del armamento y

apoyo militar para actividades antinarcóticos (Tickner y Cepeda, 2011, p. 212).

Así, la injerencia estadounidense era cada vez mayor y se profundizó hacia 2002 después de que en enero del mismo año el Gobierno colombiano diera por terminados los diálogos de paz con la guerrilla y la coyuntura post-11 de septiembre abriera la posibilidad de enmarcar el conflicto armado colombiano en la guerra global contra el terrorismo. Arlene Tickner (2006) ha señalado que lo que se produjo fue una “intervención por invitación”, un esquema en el que se intensificó la asociación con Estados Unidos y se solicitó su injerencia en asuntos domésticos relacionados con la lucha contra las drogas y la lucha contrainsurgente.

En ese contexto se dio la elección presidencial de Álvaro Uribe, cuya propuesta fue la denominada “política de seguridad democrática” que, a grandes rasgos, planteaba una solución militar para el conflicto armado. Estados Unidos apoyó el nuevo enfoque pero la Unión Europea tomó algo de distancia y mantuvo su participación restringida a programas de fortalecimiento institucional, promoción de los derechos humanos y desarrollo alternativo⁴. Durante las dos administraciones Uribe hubo una clara tendencia hacia la “securitización” de la política exterior (Pardo y Tokatlian, 2010; Rojas, 2006; Tickner, 2006): se observó, por un lado, una tendencia hacia la búsqueda de legitimación de la solución militar al conflicto armado y del enmarcamiento del mismo dentro de la guerra global contra el terrorismo; y por el otro, una participación cada vez mayor del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas en la conducción de la actividad internacional del país como producto de su participación en el Plan Colombia (Pardo y Tokatlian, 2010). Frente a ello, Diana Rojas (2006) señala que lo que se dio fue una subordinación de la política exterior a la política de seguridad democrática y que esta estrategia fue exitosa, desde su propia lógica, en tres frentes: se logró continuidad en la ayuda a través del Plan Colombia, se aprovechó el entorno de la lucha global contra el terrorismo y se logró un apoyo moderado al proceso de paz con los paramilitares.

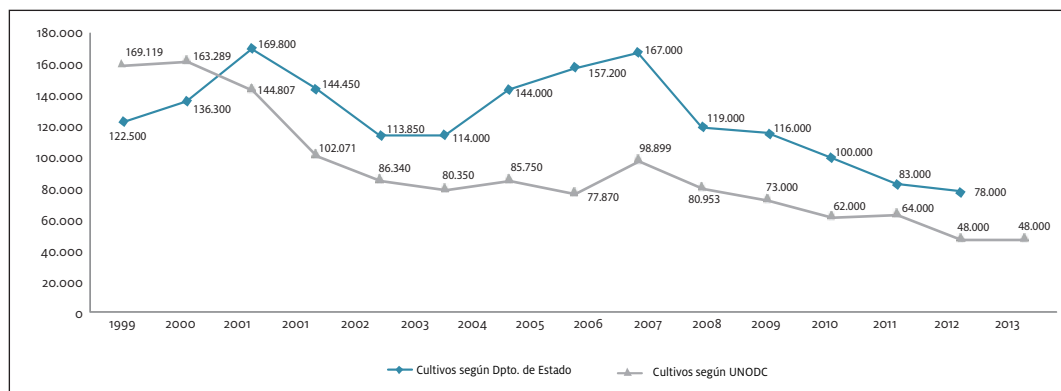
Así pues, en última instancia lo que hizo la administración Uribe fue desdibujar los límites entre la política antidrogas y la política contrainsurgente, construyendo un discurso en el que ambos problemas eran equivalentes y, en consecuencia, podían tratarse desde una misma política.

4 Ver artículo de Miguel Gomis en este volumen: *Nuevas ideas para viejas estrategias: cooperación y gobernanza desde la Unión Europea en el posacuerdo de Colombia*.

Esta estrategia tuvo gran acogida por parte de la administración Bush en Estados Unidos, debido a la coyuntura de guerra global contra el terrorismo y a las afinidades políticas y personales de los presidentes Uribe y Bush (Rojas, 2013).

Desde la implementación del Plan Colombia se han realizado diferentes evaluaciones del mismo (Bagley y Rosen, 2015; DeShazo, Mendelson y McLean, 2009; DeShazo, Primiani y McLean, 2007; Dube y Naida, 2010; GAO, 2008; Isacson y Poe, 2009; Mejía y Restrepo, 2008; Rosen, 2014; Tickner y Cepeda, 2011; USAID, 2009). Estos trabajos coinciden en señalar que el Plan Colombia ha sido un fracaso rotundo desde el punto de vista de la reducción de cultivos de hoja de coca, dado que entre 2001 y 2010 no se observó una disminución sustancial y sostenida de los mismos, como se puede observar en la gráfica 1, con lo que la estrategia de erradicación forzosa y fumigación quedó un poco en entredicho. Sin embargo, todos coinciden en señalar que hubo algunos logros en términos de fortalecimiento del Estado colombiano, desmovilización de algunos miembros de los grupos armados y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas; es decir, logros en seguridad.

Gráfica 1. Cultivos de hoja de coca en Colombia 1999-2012

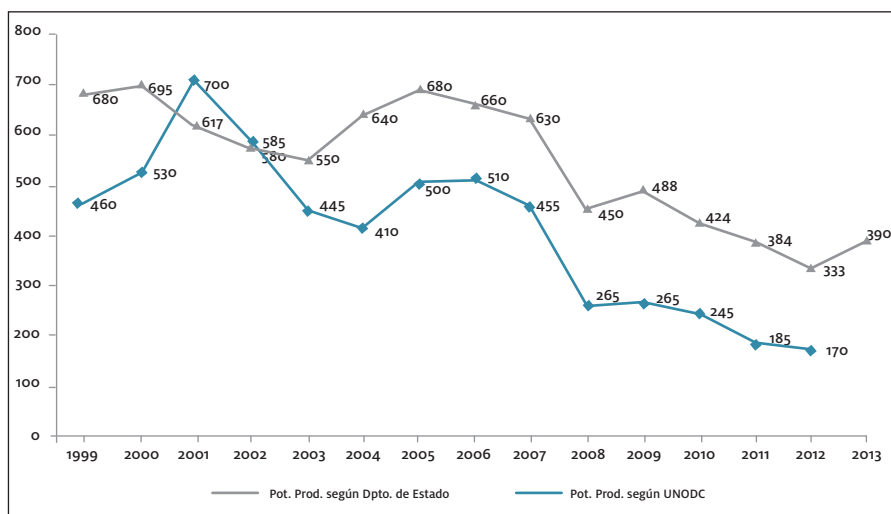


Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Estado de Estados Unidos y UNODC. Cifras en hectáreas.

Adam Isacson y Abigail Poe (2009) hacen evaluaciones menos optimistas y señalan que se produjo una militarización de los programas del Plan Colombia, lo que restringió la capacidad de maniobra y decisión de las agencias y autoridades civiles, y redundó en que las comunidades

se distanciaran de la formulación y la implementación de los distintos proyectos de erradicación de cultivos ilícitos, con enormes costos en términos de derechos humanos. En el mismo sentido Obindrila Dube y Suresh Naida (2010) señalan que el incremento en la ayuda militar estadounidense hasta 2005 coincidió con una disminución de ataques de la guerrilla y un aumento de los ataques de los grupos paramilitares en los municipios con bases militares, al tiempo que no se produjo un reducción significativa en la producción de cocaína, como se indica en la gráfica 2.

Gráfica 2. Potencial de producción de cocaína 1999-2012



Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Estados de Estados Unidos y UNODC. Cifras en toneladas métricas.

Así pues, el balance final del Plan Colombia no arroja los mejores resultados en materia de política antidrogas ni en la situación de derechos humanos, pero sí muestra un mejor desempeño en términos de seguridad, aunque ello no implicó en ningún momento la superación del conflicto armado. Lo que se observó fue una estrategia puramente militarista, que resulta ser la menos eficaz en contextos democráticos, dado que los conflictos armados y la producción de drogas ilícitas deberían atenderse a partir de programas más complejos e integrales como el desarrollo y la integración de poblaciones y áreas geográficas marginadas (Stepanova, 2010).

Libre comercio

Aun cuando las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos han estado fuertemente “narcotizadas” y militarizadas durante las dos últimas décadas, el comercio también ha ocupado un lugar importante en la agenda, especialmente porque este país es el principal socio comercial de Colombia. En 2004, durante el estancamiento de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas, las administraciones Uribe y Bush iniciaron las rondas de negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambos países, cuya importancia era más simbólica que económica, en tanto se tornaba más como una expresión de confianza por parte de Estados Unidos que como una facilidad adicional a las existentes en el marco de la Ley de Preferencias Arancelarias para el acceso de productos colombianos al mercado estadounidense (Arnson y Tickner, en proceso de edición).

La ratificación del texto por parte del Congreso estadounidense se demoró cerca de cinco años, pese a la rapidez de la negociación entre los ejecutivos de ambos países y los buenos términos en que se dio la misma. El tratado fue firmado el 22 de noviembre de 2006 y ratificado por el Congreso colombiano el 4 de julio de 2007; sin embargo, no sería ratificado por el Gobierno estadounidense sino hasta el 12 de octubre de 2011. Varios factores intervinieron en ello: en primer lugar, la composición de la Cámara de Representantes estadounidense cambió y quedó bajo el control de los demócratas entre 2007 y 2010, siendo esta coalición más reacia a ratificar el tratado en los términos establecidos y más sensible a las presiones, tanto de la oposición colombiana como de sindicatos estadounidenses al mismo; y, en segundo lugar, la llegada al Ejecutivo de Barack Obama, en cuyas prioridades no se ubicaba el TLC con Colombia (Vargas Aguirre, 2011).

Finalmente, el TLC entró en vigor el 15 de mayo de 2012, durante la administración Santos, después de que el Gobierno colombiano se comprometiera con la protección y garantía de los DD.HH. y el mejoramiento de la situación de la situación laboral de los trabajadores contratados a través de cooperativas (Rojas, 2013).

Proceso de paz Gobierno colombiano-FARC: 2012-hoy

Juan Manuel Santos asumió la Presidencia el 7 de agosto de 2010, siendo elegido como el “heredero” de Uribe, pero rápidamente tomó distancia

frente a este en lo que a la solución del conflicto armado respecta. En febrero de 2011, la nueva administración inició los primeros contactos con la guerrilla de las FARC para empezar un proceso de acercamientos secretos. Esto se acompañó por decisiones políticas explícitas como, por ejemplo, el reconocimiento de un conflicto armado en Colombia y la inclusión del concepto en la Ley de Víctimas, no solo por parte del Ejecutivo sino también por parte de la bancada de Gobierno en el Congreso de la República (*El Espectador*, 4 de mayo de 2011) y la aprobación de un marco jurídico para la paz.

El proceso de acercamiento se consolidó a pesar de la muerte de 'Alfonso Cano', jefe del Estado Mayor de las FARC hasta entonces, en el marco de la Operación Odiseo en el norte del departamento del Cauca, el 4 de noviembre de 2011. El 23 de febrero de 2012 se dio el primer encuentro entre los delegados del Gobierno y las FARC y así se abrió paso a la fase exploratoria de los diálogos, que tuvo lugar en La Habana (Cuba) y Barinas (Venezuela) y contó con el apoyo del entonces presidente venezolano Hugo Chávez. Esta fase concluyó el 26 de agosto del mismo año (*El Tiempo*, 5 de septiembre de 2012) con la firma del "Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"⁵.

Los diálogos de paz se instalaron formalmente el 19 de octubre de 2012⁶ en Oslo, Noruega, y el 19 de noviembre se inició el primer ciclo de conversaciones en La Habana sobre desarrollo agrario integral, primer punto de la agenda, frente al que se llegó a un acuerdo el 26 de mayo de 2013. Siguieron, en orden, el punto sobre participación política que se discutió entre el 11 de junio y el 6 de noviembre de 2013; el punto sobre drogas ilícitas, discutido entre el 29 de noviembre de 2013 y el 16 de mayo de 2014; el punto sobre justicia y víctimas, que se discutió entre el 2 de febrero y el 23 de septiembre de 2015; y el punto sobre dejación de armas y finalización del conflicto, que se prevé estará listo para el 23 de marzo de 2016.

5 Ver texto completo del acuerdo en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/acuerdo-general/Pages/default.aspx>.

6 Para una cronología precisa del proceso de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC ver la cronología de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/contruccion/Pages/default.aspx>, y la cronología del Centro de Derechos Humanos y Justicia de Género, disponible en http://www.humanas.org.co/pagina.php?p_a=82.

Los acuerdos se mantuvieron en secreto hasta septiembre de 2014, cuando ambas partes decidieron hacerlos públicos en aras de hacer de la negociación un proceso más transparente y apaciguar las críticas provenientes de la oposición liderada por el expresidente Álvaro Uribe y su partido Centro Democrático, en los momentos de crisis más álgidos del proceso. A la fecha se conocen los textos completos de los puntos sobre desarrollo rural, participación política y drogas ilícitas, y el *Comunicado conjunto # 60 sobre la creación de una jurisdicción especial para la paz*.

En el caso de los tres primeros acuerdos se infiere que el Gobierno deberá plantear serias reformas a la estructura institucional del Estado. En primer lugar, el acuerdo sobre desarrollo rural, *Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral*, parte de principios como bienestar y buen vivir, enfoque territorial y democratización del acceso y uso de la tierra, entre otros. Apunta a superar la pobreza y la desigualdad en el campo, así como a promover el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. Esto implica tomar en cuenta a las comunidades y sus nociones de desarrollo para fomentar su participación productiva y equitativa en el desarrollo rural, lo cual puede chocar con el modelo económico imperante y su marco institucional.

El Acuerdo sobre participación política, *Participación política: apertura democrática para construir la paz*, busca garantizar el acceso al sistema político de nuevas fuerzas en el escenario, sean partidos políticos o movimientos sociales. Para ello se plantea la necesidad de dar mayores garantías a la oposición política, una revisión y modernización del régimen electoral y el fomento de la participación ciudadana en el diseño del plan nacional de desarrollo y políticas públicas. Esta apertura implica no solo un trabajo alrededor del diseño institucional del sistema electoral colombiano sino también garantizar condiciones de seguridad para los partidos y movimientos de oposición, independientemente de si surgen o no de este acuerdo.

El acuerdo sobre drogas ilícitas, *Solución al problema de las drogas ilícitas*, afirma que es imposible sentar las bases para la construcción de la paz si antes no se da una solución definitiva al problema de las drogas. Ambas partes acuerdan un “Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos”, cuyas bases están ancladas en la reforma rural integral, la participación comunitaria y el desarrollo alternativo, basando este

último en un enfoque territorial y en la participación voluntaria de las comunidades. Este acuerdo implica además un reconocimiento del fracaso de los enfoques previos derivado no solo de su incapacidad para alcanzar las metas trazadas, sino también de sus efectos colaterales como la marginalización de las comunidades campesinas.

Los tres puntos centran su atención en la participación ciudadana para la adecuada implementación de los acuerdos y el mantenimiento de los mismos. El uso de la tierra, la implementación de programas de desarrollo alternativo y el diseño de políticas públicas, desde esa perspectiva, deberían estar determinados por la comunidad antes que por un grupo de expertos o tomadores de decisión, lo que garantizaría un ejercicio real de democracia participativa y dotaría de mayor legitimidad interna a los procesos políticos que tengan lugar dentro del Estado colombiano. Sin embargo, no es claro cómo se dirimirán los conflictos de intereses que puedan surgir entre comunidades apegadas a principios como el del “buen vivir” y las coaliciones económicas o políticas, interesadas en promover una determinada visión de desarrollo atada a actividades como la extracción indiscriminada de recursos naturales.

Los cambios que pueden producirse en la estructura del Estado colombiano y de su sociedad, una vez se llegue a un acuerdo completo entre el Gobierno y las FARC, no solamente tendrán efectos domésticos, sino también en la forma como el país siga insertándose en el sistema y la economía internacional. De allí que la necesidad de la administración Santos de “internacionalizar” el proceso de paz, no solo radique en buscar recursos de cooperación para llevar a cabo las negociaciones y luego implementar los acuerdos alcanzados, sino también en legitimar el proceso mismo y los pactos allí acordados para garantizar que estos no choquen directamente con los intereses que puedan tener otros actores estatales y no estatales de sistema internacional respecto a Colombia.

Internacionalización del proceso de paz

El concepto de internacionalización para el caso concreto del conflicto armado colombiano se entiende como “el proceso a través del cual un actor toma una decisión explícita y consciente: la decisión de involucrar actores externos en cualquier fase del conflicto doméstico (durante las hostilidades militares o durante la negociación)” (Borda, 2006, p. 72).

Así pues, es posible afirmar que el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC, decidieron internacionalizar el proceso de paz desde su inicio al involucrar a otros Estados bajo la figura de garantes y acompañantes; sin embargo, este proceso de internacionalización se ha dado de manera paulatina y sin que los actores externos jueguen, a septiembre de 2015, un papel central en el contenido fundamental de los acuerdos. Algo muy distinto a lo que ocurrió durante el proceso de paz de la administración Pastrana, cuando el involucramiento de Estados Unidos se dio de manera directa, adoptando el modelo de “intervención por invitación” (Tickner, 2006).

La participación internacional hasta febrero de 2015 estuvo limitada a cuatro Estados: Cuba y Noruega, como países garantes, y Venezuela y Chile, como acompañantes. Sin embargo, el proceso también ha recibido mensajes de respaldo por parte de las autoridades de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Canadá, Estados Unidos, Alemania, España, Francia, Irlanda del Norte, Portugal, Reino Unido y la Autoridad Nacional Palestina. De igual forma organismos internacionales como la OEA, la CELAC, Unasur, la ONU y la Unión Europea han respaldado el proceso y celebrado los distintos avances en la mesa de negociación.

Esto también marca una diferencia frente al proceso de paz de la administración Pastrana, donde el respaldo internacional se traduciría, en la mayoría de los casos, en presencia física y participación en los diálogos que tenían lugar en San Vicente del Caguán. La participación de Cuba y Noruega ha sido fundamental para proporcionar espacios físicos en los cuales llevar a cabo las negociaciones, como también para generar confianza entre las partes y compartir su experticia en el tema. Venezuela y Chile han acompañado el proceso ofreciendo garantías para ambas partes y, en el caso del primero, facilitando los primeros acercamientos y encuentros.

Su papel tampoco se ha reducido solo a la observación externa, dado que se puede percibir en los cuatro casos un compromiso con el proceso colombiano que se manifiesta en declaraciones públicas, como la que hicieron el 7 de julio de 2015, haciendo un llamado al desescalamiento del conflicto, en el marco de la crisis producida por la finalización de la tregua unilateral de las FARC el 22 de mayo del mismo año, y por atentados de esta guerrilla contra la fuerza pública y oleoductos del país:

Instamos a las partes a restringir al máximo las acciones de todo tipo que causan víctimas y sufrimiento en Colombia, e intensificar la implementación de medidas de construcción de confianza. Consideramos que estos pasos son imprescindibles para garantizar las condiciones y el clima propicio que permitan lograr acuerdos sobre cuestiones pendientes de la agenda de conversaciones, incluyendo la adopción de un acuerdo de cese al fuego y de hostilidades bilaterales y definitivo y lo referido a los derechos de las víctimas. (Declaración de los países garantes, Cuba y Noruega, y los países acompañantes, Chile y Venezuela, 7 de julio de 2015)

Es posible observar entonces una participación de estos cuatro países que va más allá del apoyo simbólico al proceso e incluye una actitud y un rol de consejería, sin pasar de lo que las partes negociadoras les permitan ni interferir en el contenido de lo acordado. En el mismo sentido el presidente Santos hizo un llamado en la 69ª Asamblea General de Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2014, convocando a la comunidad internacional a reconocer el esfuerzo hecho por el Estado colombiano en el proceso de negociación y a ayudar en el mismo, especialmente las agencias del Sistema de Naciones Unidas, argumentando que Colombia puede ser un ejemplo o un modelo a seguir para otros contextos de conflicto armado.

En todo ello el rol de Estados Unidos ha sido mucho más importante de lo que parecía al inicio de las negociaciones, aunque bastante menos determinante de lo que fue durante el proceso de paz de la administración Pastrana. Ya desde 2012 ese país se mostró favorable al proceso de paz, como lo indican las declaraciones de Roberta Jacobson, secretaria de Estado adjunta para Asuntos del Hemisferio Occidental, quien afirmó en una entrevista con el periódico *El Tiempo*, el 18 de octubre de 2012, que Estados Unidos quiere ser parte de la solución del conflicto armado y por eso apoya el proceso de paz, a pesar de que este sea con una organización que su país considera terrorista:

Tenemos confianza en [Juan Manuel] Santos y sabemos que el Presidente está consciente de las actividades de las FARC que los metieron en esas listas [de terrorismo y narcotráfico]. Él quiere llegar a la paz y cambiar esas conductas. El hecho de que estén en esas listas no quiere decir que uno no apoye esfuerzos para que esas conductas se

detengan. Eso es un proceso de paz. Un esfuerzo para que suspenden su rol en el narcotráfico y sus actividades terroristas. Y eso lo apoyamos. (*El Tiempo*, 18 de octubre de 2012).

El respaldo hacia el proceso de paz ha sido todavía mayor desde el ala demócrata del Congreso estadounidense. El 18 de octubre de 2013, 62 congresistas (61 demócratas y 1 republicano) enviaron una carta al secretario de Estado, John Kerry, en la que manifiestan:

[Su] apoyo para la paz, el desarrollo y los derechos humanos en Colombia y para animarlo a implementar una política estadounidense que enfatice esas prioridades [...] [y manifestar que] Estados Unidos puede ayudar al proceso de paz ofreciendo un paquete de ayuda diseñado para la paz, reorientando la ayuda que durante los últimos doce años ha apoyado un gobierno en guerra.⁷

De acuerdo con los congresistas firmantes, ese paquete de ayuda debería incluir recursos que ayuden en la implementación de los posibles acuerdos, concentrándose especialmente en la restitución de tierras, seguridad para víctimas y desmovilizados, programas de apoyo a desplazados y población vulnerable en las principales ciudades del país, atención a refugiados en países vecinos, programas de desminado y de desarrollo rural orientados a solucionar el problema de las drogas ilícitas. Su apoyo fue reiterado posteriormente en 2014 mediante dos cartas dirigidas a las delegaciones del Gobierno y las FARC, una de las cuales se hizo de manera conjunta con congresistas de algunos países europeos.

En el mismo sentido, el presidente Barack Obama manifestó su respaldo al proceso de paz durante la visita oficial del presidente Juan Manuel Santos a Estados Unidos, el 3 de diciembre de 2013, lo cual evidenció un cierto clima de unanimidad frente a este tema en el país que fue percibido exactamente en esos términos por el gobierno colombiano, que celebró tales declaraciones en la medida en que el respaldo estadounidense se aprecia como algo necesario. Así lo expresó Luis Carlos Villegas, embajador de Colombia en Washington entre noviembre de 2013 y mayo de 2015, en una entrevista con el periódico *El Tiempo* del 27 de abril de 2014, al señalar que:

⁷ Ver carta completa en: http://lawg.org/storage/documents/Colombia_Dear_Colleague_2013.pdf.

Si firmamos la paz, es allí donde debemos tener un refuerzo de Estados Unidos que debería estar dirigido a la administración de justicia en las comunidades que han permanecido en conflicto durante tantos años y al desarrollo rural [...] Estados Unidos tiene un gran papel por jugar en el posconflicto y deberíamos hacer de manera conjunta una hoja de ruta para la cooperación internacional en este frente. (Gómez Masseri, 27 de abril de 2014)

Así pues, para ambos gobiernos es claro que Estados Unidos debe tener un rol que jugar en el proceso de negociación y también en un hipotético escenario de posconflicto. El involucramiento estadounidense en las negociaciones ha sido progresivo y, aparentemente, no ha ido más allá de lo que ambas partes, especialmente el Gobierno colombiano, lo han permitido. John Kerry, secretario de Estado, realizó una visita oficial al país en diciembre de 2014, durante la cual hizo varias declaraciones de respaldo al proceso de paz y un llamado para agilizar las negociaciones en un contexto de tensiones, debido al secuestro y la posterior liberación del general del Ejército Rubén Darío Alzate (*El País*, 12 de diciembre de 2014).

Pese a las constantes manifestaciones de respaldo por parte de Estados Unidos y al reconocimiento de ambos Estados de la necesidad de contar una participación más activa por parte de este, la designación de un “enviado especial” estadounidense para el proceso de paz no dejó de ser sorprendente. El 20 de febrero de 2015 John Kerry anunció que Bernard Aronson llegaría a La Habana para colaborar con la mesa de negociación, aunque no para sentarse en ella.

Esta decisión de vincularse tan directamente en el proceso de paz colombiano no debe leerse como un hecho aislado, sino como parte de lo que varios analistas han descrito en el último año como el regreso de Estados Unidos a América Latina (Borda, 2015). Este incluye acciones mucho más concretas como el restablecimiento de relaciones con Cuba el 20 de julio de 2015, después de seis meses de acercamientos y negociaciones, y el impulso del TPP (*Trans-Pacific Partnership*, Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica) entre países, con “el propósito de crear un acuerdo regional de amplia membresía y que representara los más altos estándares neoliberales de un acuerdo para el siglo XXI, otorgándole continuidad y prioridad a este proceso de integración mega-regional” (Fernández, 2014, p. 30).

Además, la decisión de designar el enviado especial estadounidense a las negociaciones de paz tiene, por un lado, un componente simbólico donde el respaldo discursivo de Estados Unidos se traduce en acciones concretas y el llamado de ambos gobiernos sobre un rol más activo de este país se materializa finalmente; por el otro lado, se encuentra que hay intereses estadounidenses muy concretos que pueden estar relacionados con lo pactado en los puntos sobre drogas ilícitas y justicia (Borda, 2015) y también con la agilización de las negociaciones para profundizar la participación de Colombia como oferente en cooperación militar en regiones como Centroamérica (Tickner y Morales, 2015).

Todo apunta a que su papel en el último acuerdo sobre justicia fue determinante, aunque ni el mismo Aronson ni el Gobierno colombiano han dado detalles al respecto. Lo cierto es que llegado este punto, Estados Unidos tiene cada vez más espacio en el proceso de paz y se perfila como un actor central para el escenario del posconflicto, tal y como lo reconoce el enviado especial en entrevista con el periódico *El Tiempo* el 25 de septiembre de 2015:

[El posconflicto] es mucho más que dejar las armas. Hay que mejorar la calidad de vida de campesinos, invertir en infraestructura, seguridad. Son muchas necesidades y retos; y si bien Colombia asumirá el liderazgo en ese esfuerzo, Estados Unidos buscará formas de ser útil. Asumo que eso requerirá recursos adicionales. (Gómez Masseri, 25 de septiembre de 2015)

Esto supone que la agenda bilateral no podrá concentrarse únicamente en temas de seguridad ni en los términos que tradicionalmente se ha enmarcado, sino que deberá incluir otros aspectos como libre comercio, ciencia y tecnología, derechos humanos y desarrollo alternativo, que si bien se han tratado, han ocupado un lugar menor frente a la seguridad y la política antidrogas.

Proceso de paz en los cambios y debates globales

En los últimos años Colombia se ha posicionado en el escenario internacional a partir de tres temas concretos: la cooperación en seguridad, el posicionamiento económico comercial con la búsqueda de la membrecía

a diferentes foros internacionales y el debate global sobre política antidrogas. En esos tres temas el proceso de paz y la posibilidad de un escenario de posconflicto aparecen como elementos transversales que, en buena medida, condicionan la forma en que el país se aproxima a cada uno de ellos.

Como se señaló en la primera sección de este artículo, el balance final del Plan Colombia puede ser bastante ambiguo debido a su fracaso en materia de política antidrogas y a sus logros en términos del fortalecimiento militar del Estado colombiano. No obstante, eso no ha sido un obstáculo para que tanto el Gobierno estadounidense como el colombiano muestren el caso como “una historia de éxito”, que sirve de ejemplo para otros contextos que enfrentan problemas de seguridad como México y los países centroamericanos (Tickner y Morales, 2015).

Así pues, Colombia deja de ser considerado un problema para ser visto como un socio activo de Estados Unidos en temas estratégicos como la lucha contra las drogas y la seguridad hemisférica. Muestra de ello es la creación del *U.S.-Colombia Security Cooperation Coordination Group* (Grupo de Coordinación para la Cooperación en Seguridad entre Estados Unidos y Colombia), con el fin de desarrollar programas de asistencia para países afectados por el crimen organizado transnacional (Rojas, 2013).

De acuerdo con Cynthia Arnson y Arlene Tickner (en proceso de edición), desde 2012 se produce una asociación estratégica en materia de seguridad en el marco del “Diálogo de Alto Nivel en Seguridad Estratégica”, que ayuda a desarrollar un mecanismo de cooperación triangular que le permite a Colombia mantener su relación privilegiada con Washington y, al mismo tiempo, le ayuda a posicionarse como líder regional en tanto proveedor de seguridad.

Haciendo uso de esa imagen de caso exitoso, el país también ha buscado posicionarse, a nivel económico y comercial, en el sistema internacional a través de distintos mecanismos. La estrategia más recurrente ha sido la firma de tratados de libre comercio con diferentes Estados, los cuales dan cuenta del objetivo de diversificar la política exterior trazado por la actual administración y también demuestran que Colombia aparece en el escenario internacional como un Estado confiable que puede transformarse en socio comercial.

En 2011 el presidente Juan Manuel Santos anunció el interés de Colombia por entrar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OCDE—, conformada actualmente por 34 países. Desde ese

momento el país inició su proceso de evaluación para el ingreso, en el que ha debido comprometerse con varias reformas estructurales, no todas implementadas hasta ahora, que incluyen combate a la corrupción, una reforma tributaria de corte más regresivo que progresivo, cambios en la legislación sobre seguridad social y adopción de políticas de “crecimiento verde”, entre otras.

Paralelo a ello, el Gobierno colombiano también ha manifestado su deseo de hacer parte de la TPP, foro al que aún no ha sido invitado pero que cobra especial relevancia en materia económica y comercial, dado que en el momento en que este entre en vigencia, argumenta el Gobierno, Colombia quedaría en desventaja frente a otros países de la región (Chile y México) y de la APEC respecto a su sociedad comercial con Estados Unidos (Anzola, 2015).

Estas formas de posicionamiento económico y comercial pueden resultar importantes para el actual Gobierno, sobre todo porque ayudarían a reforzar la imagen exitosa de Colombia en la arena internacional; de igual forma contribuirían a estrechar lazos con Estados Unidos en la medida en que su potencial apoyo a estas dos iniciativas sería crucial y representaría un profundo respaldo al proceso colombiano. Sin embargo, pueden tener altos costos sociales en dos sentidos: por un lado, algunas de las reformas necesarias para asegurar y profundizar estos esquemas de participación pueden chocar con partes fundamentales de los acuerdos pactados con las FARC, en temas como el desarrollo rural integral y sus principios de buen vivir y enfoque territorial, o en la participación ciudadana en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo y otras políticas públicas. De igual forma, la experiencia del Paro Agrario Nacional de 2013 sugiere que los tratados de libre comercio implican altos costos para sectores amplios de la población, lo cual ha redundado en conflictos sociales muy profundos que aún no se han abordado y que, al contrario, parecen profundizarse cada vez más.

Finalmente, la inserción internacional de Colombia se ha dado a través del debate global sobre política antidrogas, donde el gobierno Santos ha tenido un rol protagónico en el que es posible observar un cambio de actitud hacia el problema de las drogas ilícitas. Este cambio guarda estrecha relación con lo acordado entre el Gobierno y las FARC en el punto sobre drogas, que incluye un “Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos”, en estrecha conexión con la reforma agraria integral

y construido a partir de principios como el enfoque territorial, la promoción de la participación voluntaria en los programas de erradicación y el respeto a los principios constitucionales. Sus objetivos centrales pueden sintetizarse en: superar las condiciones de pobreza mediante la creación de condiciones de bienestar y buen vivir; promover la sustitución voluntaria; impulsar la creación de organizaciones solidarias que contribuyan a la creación de oportunidades productivas para los cultivadores y al desarrollo de lazos de confianza entre la comunidad; vigorizar la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas; y fortalecer la presencia institucional del Estado⁸.

Esta propuesta implica el reconocimiento del fracaso de las políticas actuales de erradicación debido a que, por un lado, no han alcanzado sus objetivos principales en materia de producción, aunque se pueda observar una tendencia a la reducción de los cultivos de hoja de coca en 2008 (80.953 hectáreas según UNODC) y 2013 (48.189 hectáreas) que se revierte en 2014 (69.132 hectáreas); y por el otro, ha tenido efectos colaterales relacionados con la profundización de la marginalización de las comunidades cocaleras y con la falta de garantías a los derechos humanos de las mismas (Felbab Brown *et al.*, 2009; Isacson y Poe, 2009).

En ese sentido puede argumentarse que el Gobierno colombiano está comprometido con la generación de condiciones estructurales, tanto en el plano doméstico como en el internacional, para poder implementar el acuerdo pactado con las FARC. Así pueden entenderse las recomendaciones hechas por la Comisión de Política Antidrogas de Colombia en mayo de 2015, que parte de un diagnóstico sobre el problema de drogas ilícitas en el que reconoce los esfuerzos del Gobierno por combatir el crimen organizado, pero señala las limitaciones debido a la enorme capacidad de recuperación del negocio del narcotráfico derivada de las ganancias económicas asociadas a él (Cepeda Másmela y Tickner, en proceso de edición).

Las recomendaciones centrales se enfocan en la incorporación de algunos elementos importantes a la política antidrogas, tales como los derechos humanos, la descriminalización de cultivadores de hoja de coca y consumidores —los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico— y la priorización de la protección humana por encima del desmantelamiento de las redes de tráfico de drogas. Su recomendación puntual

8 Texto completo del acuerdo consultado el 5 de octubre de 2015 en: <http://territoriosporlapaz.gov.co/wp-content/uploads/2015/03/AcuerdoPunto4.pdf>.

más significativa tiene que ver con la suspensión de la fumigación con glifosato, teniendo en cuenta la evidencia sobre su falta de efectividad y los efectos nocivos en la salud de las personas que habitan en zonas cercanas a las fumigaciones.

Tomando como punto de partida el acuerdo pactado con las FARC y las recomendaciones de la Comisión, puede entenderse la propuesta de un nuevo enfoque por parte de Colombia en la 32ª Conferencia Internacional para el Control de Drogas, celebrada en junio de 2015. La propuesta consiste básicamente en doce puntos que sintetizan lo que sería una nueva aproximación al problema de las drogas⁹:

1. Preservar la salud y el bienestar humano.
2. Armonizar la política con los compromisos de derechos humanos, incluyendo la búsqueda de la abolición de la pena de muerte por delitos relacionados con drogas.
3. Abordar el problema del consumo desde una perspectiva de salud pública.
4. Analizar los efectos de las drogas sintéticas y desarrollar estrategias de control.
5. Revisar la clasificación actual de las sustancias ilícitas a partir de los cambios en el contexto actual.
6. Reconocer amplios márgenes de autonomía a los Estados para formular políticas acordes con sus respectivos contextos.
7. Promover la participación más activa de todo el Sistema de Naciones Unidas en la definición e implementación de la política antidrogas.
8. Perseguir de manera más efectiva la delincuencia organizada.
9. Descriminalizar el consumo.
10. Proponer medidas alternativas al encarcelamiento para delitos menores.
11. Preservar el medio ambiente.
12. Revalorizar el desarrollo alternativo como una estrategia orientada no solo a la disminución de la producción de hoja de coca sino como un mecanismo para mejorar las oportunidades de las comunidades involucradas en esta actividad.

9 Información relacionada disponible en: <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/862/Comisi%C3%B3n-Asesora-de-Pol%C3%ADtica-de-Drogas-entrega-informe-al-Gobierno-Nacional.aspx>

El planteamiento de esta postura en escenarios internacionales, por supuesto, no se ha hecho en solitario, aprovechando el clima de favorabilidad hacia políticas alternativas materializado en las posiciones discursivas de algunos actores, y en las políticas adoptadas en materia de legalización y descriminalización del consumo de marihuana en países como Uruguay y Jamaica respectivamente, o la política alternativa de control de cultivos de hoja de coca impulsada por el gobierno de Evo Morales (MAS, 2006-actual) en Bolivia. Colombia ha buscado el apoyo de aliados regionales y globales en ello, reconociendo y enfatizando al mismo tiempo que el problema de las drogas ilícitas no depende exclusivamente de países productores, consumidores o de tránsito, sino que requiere, al mismo tiempo, de acciones coordinadas para alcanzar diagnósticos similares sobre el problema y de la adopción de enfoques coherentes, que reconozcan las particularidades de cada contexto y la articulación simultánea que hay entre los mismos.

En ese sentido pueden leerse las declaraciones del presidente Juan Manuel Santos en la Asamblea General de Naciones Unidas del 25 de septiembre de 2014, donde llamó a la comunidad internacional a colaborar con la solución del conflicto armado colombiano, que implica una nueva aproximación al problema de las drogas ilícitas. De igual forma, puede entenderse el trabajo adelantando en el marco de la Organización de Estados Americanos —OEA— para alcanzar una posición conjunta alrededor de la promoción de un cambio de enfoque, con miras a la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Drogas, que tendrá lugar en 2016. Finalmente, en la misma línea, está el llamado del ministro de Justicia Yesid Reyes en el Debate temático de Alto Nivel para la Sesión Especial de 2016 celebrado en mayo de 2015, sobre la necesidad de revisar el actual régimen internacional de drogas ilícitas y en el que mostró cómo el caso colombiano arroja importantes lecciones sobre aquello que funciona y lo que no en materia de combate al crimen organizado y su impacto en la economía y el tejido social, aproximación al consumo desde un enfoque punitivo, metas sobre política antidrogas y efectos colaterales (Cepeda Másmela y Tickner, en proceso de edición).

En estos tres ejes temáticos la relación bilateral con Estados Unidos es fundamental dado que el alineamiento con este país —sea o no pragmático— se ha manifestado principalmente en ellos y son aspectos cruciales de su política exterior, por lo que Colombia no puede abordarlos

sin tener en cuenta su postura e injerencia en la agenda bilateral. La seguridad y el libre comercio son campos en los que no hay mayor discrepancia entre ambos países, aunque podrían producirse algunos cambios derivados de las transformaciones que el Estado colombiano tendrá que hacer obligatoriamente con miras a implementar los acuerdos pactados con las FARC.

El tema de las drogas ilícitas, el tratamiento que Colombia plantea para él y las decisiones que hasta ahora ha adoptado —como la suspensión de las fumigaciones con glifosato a partir del 1 de octubre de 2015— pueden generar algunos debates internos en Estados Unidos y entre ambos países. En EE.UU. se abre una ventana de oportunidad para profundizar el debate sobre el prohibicionismo, dados los cambios en varios estados con respecto a la marihuana en 2015: despenalización del consumo (Maine, Mississippi, Missouri, Nebraska, Carolina del Norte y Ohio), regulación del consumo con fines medicinales (Arizona, California, Connecticut, Delaware, Hawaii, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, New Hampshire, Nueva Jersey, Nuevo México, Nueva York, Rhode Island y Vermont) y legalización total del consumo con fines recreativos (Alaska, Colorado, Distrito de Columbia, Oregón y Washington). Pese a ello, la rigidez que se mantiene frente a la criminalización del consumo de drogas duras y la responsabilización de los países productores, siguen creando obstáculos para un cambio, por lo que pueden complicar la relación bilateral con países reformistas en la materia como Colombia.

Relación bilateral Colombia-Estados Unidos: posibilidades y retos

Estados Unidos ocupa un lugar central en la política exterior colombiana y, como se ha mostrado en el artículo, esta posición se ha traducido en una injerencia importante, aunque variada, de su parte en los asuntos domésticos del país, aun cuando esta se pueda dar como consecuencia de una decisión deliberada de Colombia de promover una “intervención por invitación” (Tickner, 2006) o de “internacionalizar” su conflicto armado (Borda, 2006). En ello, los temas más sensibles han sido la búsqueda de una solución al conflicto armado —ya sea por vía militar o por vía

negociada— y la política antidrogas, asuntos alrededor de los cuales ha habido varios cambios en los últimos años.

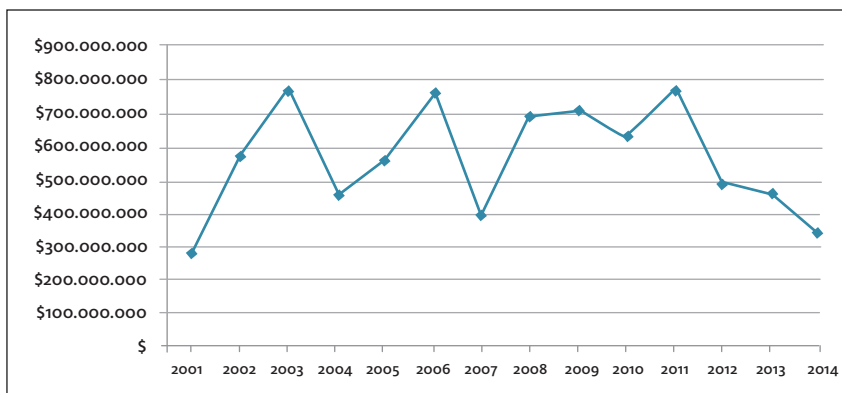
El proceso de paz y los acuerdos pactados hasta ahora con las FARC, así como los que aún están siendo debatidos por las delegaciones del Gobierno y la guerrilla, suponen esfuerzos por parte del Estado colombiano en materia de reformas institucionales que contribuyan a generar una mayor apertura del sistema político y crear condiciones para que las comunidades tradicionalmente marginadas puedan superar sus condiciones de pobreza estructural. Estas reformas implicarán el diseño de políticas públicas que atiendan a estas poblaciones y que permitan materializar programas como la “Reforma Rural Integral” o el “Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito”, por lo que es posible anticipar que Colombia necesitará incrementos en su presupuesto y que habrá una demanda de más recursos técnicos y humanos.

En ese sentido, el Gobierno colombiano esperaría que sus llamados de solidaridad internacional con el proceso de paz no sean solamente discursivos, sino que también se traduzcan en recursos de cooperación financiera y técnica que le permitan al Estado colombiano desarrollar las capacidades para garantizar una sostenibilidad fiscal y social de los acuerdos de paz con la guerrilla.

Distintos sectores políticos en Estados Unidos comparten esta percepción y han solicitado expresamente al Gobierno Obama una mayor participación en el proceso de paz y en un posible escenario de posconflicto. Tal es el caso de 62 congresistas que firmaron la mencionada carta de 2013, en la que reconocen la posibilidad y la viabilidad de redireccionar recursos invertidos en Colombia en materia de ayuda militar y policial hacia programas sociales que cubran áreas tan diversas como desarrollo alternativo, educación, fortalecimiento institucional y restitución de tierras.

Pese a ello y al apoyo explícito que ha manifestado el Gobierno Obama con el envío de Aronson a colaborar en las negociaciones, la coyuntura interna de Estados Unidos puede impactar negativamente la posibilidad y la cantidad de recursos de cooperación para un escenario de posconflicto. De hecho, desde 2011 hay una tendencia hacia la disminución de los recursos aportados por USAID, la agencia de cooperación estadounidense, en consonancia con la finalización de Plan Colombia y la nacionalización de varios de sus programas (Rojas, 2013), como se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 3. Recursos de cooperación asignados para Colombia a través de USAID 2001-2014



Fuente: elaboración propia con datos de USAID (28 de abril de 2015).

Adicionalmente, estos recursos han sido asignados, fundamentalmente, para programas de actividades antinarcóticos —erradicación e interdicción—, ayuda militar, y fortalecimiento institucional y legal. Solamente en 2009 uno de los tres sectores con mayor asignación presupuestal fue el desarrollo alternativo y solo en 2014 sectores como la agricultura y la atención a víctimas aparecieron dentro de los tres asuntos prioritarios. Así, los recursos para un hipotético escenario de posconflicto dependerán, en buena medida, de las posibilidades reales que haya de aprobar un nuevo paquete de ayuda para Colombia y en esto incide fuertemente la dinámica de las elecciones presidenciales y legislativas que tendrán lugar en 2016. Tal y como están las cosas, una administración demócrata con mayorías en el Congreso será más proclive a respaldar financiera y técnicamente las políticas que Colombia implemente como resultado del acuerdo de paz con las FARC.

Esto contribuiría a un estrechamiento todavía mayor de las relaciones bilaterales, pero con algunos cambios. En primer lugar, la cooperación para el posconflicto sugiere una ampliación en la agenda tradicional, donde los temas predominantes de seguridad y narcotráfico tendrán que compartir espacio con asuntos relativos al desarrollo social, al fortalecimiento de la presencia de institucionalidad estatal, y a la creación de condiciones estructurales que permitan que puedan llevarse a la práctica el empoderamiento y la participación social que persiguen los acuerdos.

En segundo lugar, los temas tradicionales de seguridad y narcotráfico se abordarán desde perspectivas distintas dados los cambios que han tenido lugar. La historia exitosa del caso colombiano y su nuevo rol como cooperante en seguridad en el esquema triangular propuesto por Estados Unidos (Tickner y Morales, 2015), suponen que la posición colombiana ha cambiado, tornándose cada vez más protagonista y perfilando al país como un agente activo que transmite su conocimiento y experticia a otros contextos —teniendo siempre en cuenta que esto obedece a la construcción de una imagen— y no como un sujeto de intervención y de imposición de disciplina externos.

De igual forma, la política antidrogas aparece como un tema en el que el alineamiento de Colombia con el enfoque diseñado, implementado y dirigido desde Washington es cada vez más difuso. El país ha asumido un rol de liderazgo en el debate global que le permite tomar distancia del enfoque tradicional estadounidense y mostrarse como un actor más autónomo en esta materia, lo cual representa una buena oportunidad de inserción activa internacional y muestra cómo los cambios internos asociados, en este caso al proceso de paz, pueden afectar directamente la conducta internacional del Estado (Putnam, 1988).

Así pues, la coyuntura actual se presenta como un escenario en el cual Colombia puede mantener la conducta internacional que ha tenido durante la última administración: una asociación estratégica con Estados Unidos, que sigue siendo central, al tiempo que se ha buscado una diversificación de los lazos políticos y comerciales que le permiten tener un rol más activo en el escenario regional.

Finalmente, el debate global sobre política antidrogas aparece como una oportunidad invaluable que Colombia debería capitalizar en dos sentidos. Por un lado, la autoridad que el país tiene por su lugar tristemente privilegiado en esta “guerra” le permite señalar los fracasos y los éxitos de esta aproximación y plantear, de manera convincente, la necesidad de reformar el enfoque tradicional al hacer uso de los datos existentes que muestran cómo sus objetivos en materia de producción y consumo no se han alcanzado, al tiempo que puede apelar a argumentos de tipo ético dados los efectos negativos que esa política ha tenido en las comunidades involucradas en ello. Esto, por supuesto, supone que la experiencia colombiana puede determinar ampliamente los principios sobre los cuales se siente la nueva política antidrogas, pero obliga a que se hagan también

una revisión y un reconocimiento sobre alternativas que actualmente están funcionando en materia de producción, como es el caso de la estrategia “cocaína cero pero sin coca cero” de la administración de Evo Morales en Bolivia (Farthing y Ledebur, 2015).

Por el otro lado, este debate facilita las posibilidades de que Colombia implemente y legitime el programa de sustitución de cultivos ilícitos pactado con las FARC en la mesa de negociaciones de La Habana. La implementación de este programa no solo es importante porque es parte de un acuerdo general, sino porque es una precondition para poner fin al conflicto armado colombiano y garantizar que este escenario sea sostenible en el tiempo. Así, también es fundamental que Colombia logre conciliar su autonomía en esta discusión con una buena relación con Estados Unidos, dada la importancia y la injerencia que este país tiene en el tema y en el contexto colombiano actual.

Referencias

- Anzola, M. (11 de mayo de 2015). Colombia y el Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP): ¿nos conviene firmar más acuerdos comerciales? *Razón Pública*. Recuperado desde <http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/8446-colombia-y-el-acuerdo-transpac%C3%ADfico-de-asociaci%C3%B3n-econom%C3%B3mica-tpp-%C2%BFnos-conviene-firmar-m%C3%A1s-acuerdos-comerciales.html>.
- Arnson, C. y Tickner, A. (En proceso de edición). Colombia and the United States: the Path of Strategic Partnership. En J. Domínguez y R. Castro (Eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the Twenty-First Century?* Nueva York: Routledge.
- Bagley, B. y Rosen, J. D. (2015). Analytical Conclusions. The Search for Alternative Drug Policies in the Americas. En B. Bagley y J. Rosen (Eds.), *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today* (pp. 412-423). Florida: University Press of Florida.
- Borda, S. (1 de marzo de 2015). El aterrizaje de Estados Unidos en el proceso de paz. *Razón Pública*. Recuperado desde <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8291-el-aterrizaje-de-estados-unidos-en-el-proceso-de-paz.html>.
- Borda, S. (2006). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional* (65), 66-89.
- Carvajal, L. y Pardo, R. (2002). La Internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. En M. Ardila, D. Cardona y A. Tickner (Eds.), *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana* (pp. 181-236). Bogotá: FESCOL.
- Cepeda Másmela, C. y Tickner, A. (En proceso de edición). Desecuritizing the War on Drugs. En M. García Suárez, R. D. Villa y B. Weiffen (Eds.), *Power dynamics and regional security in Latin America*. Londres: Palgrave-MacMillan.
- Declaración de los países garantes, Cuba y Noruega, y los países acompañantes, Chile y Venezuela*. (7 de julio de 2015). Recuperado desde <http://colombia.norway.info/Documents/150707%20DECLARACION%20GARANTES%20Y%20ACOMPA%C3%91ANTES.pdf>.

- DeShazo, P., Mendelson, J. M. y McLean, P. (2009). *Countering Threats to Security and Stability in a Failing State. Lessons from Colombia*.
- DeShazo, P., Primiani, T. y McLean, P. (2007). *Back from the Brink. Evaluating Progress in Colombia, 1999-2007*.
- Drekonja, G. (2011). Formulando la política exterior colombiana. En S. Borda y A. Tickner (Eds.), *Relaciones Exteriores y Política Exterior Colombiana* (pp. 49-79). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Dube, O. y Naida, S. N. (2010). *Bases, Bullets and Ballots: the Effect of U.S. Military Aid on Political Conflict in Colombia*: Center for Global Development.
- El Espectador. (4 de mayo de 2011). *Santos reconoce conflicto armado en Colombia y Santos lo controvierte*. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/noticias/politica/santos-reconoce-conflicto-armado-y-uribe-controvierte-articulo-267421>.
- El País. (12 de diciembre de 2014). *Estados Unidos reafirma apoyo al proceso de paz y pide que se acelere*. Recuperado desde <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/estados-unidos-confirma-apoyo-proceso-paz-y-pide-acelere>.
- El Tiempo. (5 de septiembre de 2012). *Gobierno se prepara para segunda fase del proceso que será en Noruega*. Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12194472>.
- El Tiempo. (18 de octubre de 2012). *Caso Trinidad tendría que ser tema de discusión con Colombia: EEUU*. Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12314668>.
- Farthing, L. y Ledebur, K. (2015). *Habeas Coca. Bolivia's Community Coca Control*. Nueva York: Open Society Foundations.
- Felbab-Brown, V., et al. (2009). *Assessment of the Implementation of the United States Government's Support for Plan Colombia's Illicit Crop Reduction Components*. Washington.
- Fernández, L. R. (2014). La Alianza Transpacífico en la estrategia de Estados Unidos para América Latina y el Caribe. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Junior (Eds.), *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*. Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe (Vol. 10): CRIES.

- GAO. (2008). *Plan Colombia*. Washington D.C.
- Gómez Masseri, S. (27 de abril de 2014). Estados Unidos tiene un gran papel que jugar en el posconflicto. *El Tiempo*. Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13888136>.
- Gómez Masseri, S. (25 de septiembre de 2015). En acuerdo de justicia de Gobierno y FARC no hubo impunidad: Estados Unidos. *El Tiempo*. Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/mundo/ee-uu-y-canada/proceso-de-paz-bernard-aronsen-entrevista/16386556>.
- Isacson, A. y Poe, A. (2009.). *Evaluating "Integrated Action". The Next Phase of U.S. Assistance*. Center for International Policy.
- Matthiesen, T. (2000). *El arte político de conciliar. El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986-1994*. Bogotá: FESCOL-CEREC-Fedesarrollo.
- Mejía, D. y Restrepo, P. (2008). *The War on Illegal Drug Production and Trafficking: An Economic Evaluation of Plan Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Pardo, R. (1997). Colombia y Estados Unidos: intoxicados por las drogas. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (Eds.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La Política exterior colombiana en los años 90* (pp. 296-319). Bogotá: Siglo del hombre Editores e IEPRI.
- Pardo, R. y Tokatlian, J. G. (2010). Segundo centenario y política exterior: una reflexión en torno a Colombia. En M. T. Calderón e I. Restrepo (Eds.), *Colombia 1910-2010* (pp. 199-274). Bogotá: Taurus.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42 (3), 427-460.
- Randall, S. J. (2011). The Continuing Pull of the Polar Star: Colombian Foreign Policy in the Post-Cold War Era. En G. L. Gardini y P. Lambert (Eds.), *Latin American Foreign Policy. Between Ideology and Pragmatism* (pp. 139-157). Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Rojas, D. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis Político*, 19 (57), 85-105.
- Rojas, D. (2013). Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el Gobierno Santos: ¿llegó la hora del postconflicto? *Análisis Político* (79), 121-138.
- Rosen, J. D. (2014). *The Losing War: Plan Colombia and Beyond*. Nueva York: State University of New York Press.

- Stepanova, E. (2010). El negocio de las drogas ilícitas y los conflictos armados: alcances y límites de sus vínculos. En J. G. Tokatlian (Ed.), *Gabriel, drogas y prohibición. Una vieja guerra, un nuevo debate* (pp. 313-343). Buenos Aires: El Zorzal.
- Tickner, A. (2002). Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia Estados Unidos. En M. Ardila, D. Cardona y A. Tickner (Eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 353-395). Bogotá: Fescol.
- Tickner, A. (2006). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus principales debilidades. *Colombia Internacional* (65), 90-111.
- Tickner, A. (2007). U.S. Foreign Policy in Colombia: Bizarre Side-Effects of the 'War on Drugs'. En G. Gallón y C. Welna (Eds.), *Democracy, Human Rights and Peace in Colombia* (pp. 309-352). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Tickner, A. y Cepeda, C. (2011). Las drogas ilícitas en la relación Colombia-Estados Unidos: balance y perspectivas. En A. Gaviria y D. Mejía, *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Tickner, A. y Morales, M. (2015). Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional* (85), 171-205.
- Tokatlian, J. G. (2000). La polémica sobre la legalización de drogas en Colombia, el presidente Samper y los Estados Unidos. *Latin American Research Review*, 35 (1), 37-83.
- USAID. (2009). *Lessons Learned from the Integrated Consolidation Plan for La Macarena* (PCIM).
- USAID. (28 de abril de 2015). Results and data. Recuperado desde <https://www.usaid.gov/results-and-data>.
- Vargas Aguirre, C. (2011). *Protecting whom? human rights and the case of the colombian pta in the canadian parliament and the US Congress*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Nuevas ideas para viejas estrategias: cooperación y gobernanza desde la Unión Europea en el posacuerdo de Colombia¹

Miguel Gomis²

Introducción

El primero de octubre 2015, Federica Mogherini, alta representante de la Unión Europea (UE) para Asuntos Exteriores, nombró a Eamon Gilmore como enviado especial para el proceso de paz en Colombia. Unos días antes, el 24 de septiembre, hizo una declaración subrayando que la UE iba a estar cerca de los colombianos para “afrontar los desafíos” y “aprovechar las oportunidades” del posacuerdo. Esta afirmación resume en sí la dualidad de la posición de la UE en Colombia. Se trata de acompañar al país en su ruta hacia la normalización, al tiempo que se posiciona de cara a las oportunidades que esa nueva etapa genera. Entre amigo y socio, la UE ha entendido algo de sus experiencias latinoamericanas: los conjuntos regionales han resultado ser interlocutores menos efectivos de lo esperado. Ante dicha constatación, se podría decir que la UE ha movilizado nuevas ideas para estrategias ya conocidas. Las relaciones se redirigen hacia los

¹ Un especial agradecimiento a la diplomática colombiana María Angélica García Yatte.

² Politólogo especializado en Iberoamérica por Sciences-po París, Doctorando en Ciencia Política y RRII por la Universidad Complutense de Madrid & IUIOG, con Máster en RRII especialidad Finanzas y Estrategia de Sciences-po París, Máster en Gobierno y Administración Pública del IUIOG y UIMP. Consultor en gobernabilidad y gestión pública latinoamericana. Docente de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

países por separado al tiempo que proponen una mezcla entre cooperación y liberalización comercial. Se genera entonces interdependencia económica al tiempo que se reconoce que la integración regional en América Latina y el Caribe (ALC) no puede seguir la misma progresión que la experiencia europea, la cual ha marcado indudablemente iniciativas como el Mercosur (Dri, 2010).

Aunque las relaciones entre ALC y la UE expresan dinamismo, lo cierto es que algunos cambios internos han originado una heterogeneidad entre las estrategias y los compromisos de los países (Sanahuja, 2008). A pesar de querer lanzar la tan anunciada alianza estratégica de manera efectiva, lo cierto es que la UE no ha sido capaz de posicionarse en la región como lo deseaba. Los desafíos para la UE han sido y son distintos a los de ALC. El alejamiento en las preocupaciones regionales tiene repercusiones claras en cómo ambas regiones se piensan e interactúan. Además, las narraciones y los imaginarios de la integración de la UE (Biebuyck, 2010) son objeto de invectiva y crítica, dejando ver una vez más a los latinoamericanos que la UE está llena de fragilidades internas. Los actores europeos así como estadounidenses han de comprender que las razones de ser de las alianzas han mutado (Boniface, 2001) y que hay una distancia entre sus visiones, anhelos y realidades. La vía estadounidense centrada en la estabilidad y la interdependencia comercial preferida por los europeos muestran claras limitaciones que los otros actores internacionales, entre ellos China, están aprovechando. Es decir, las potencias emergentes han tendido a simplificar las condiciones de sus partenariados estratégicos, lo cual crea de facto una competencia entre cooperantes sobre esquemas de valoración diferentes a las cifras monetarias.

Las crisis vividas desde 2008 han puesto en dificultad ciertos conceptos y verdades como las fronteras, tan relevantes en las narrativas de la UE (Leontidou, 2004). Ésta se ve desafiada por las consecuencias de su política exterior misma; se enfrenta a sus propios límites. Las estrategias para mantener su capacidad de influencia y acción en un mundo multipolar dependen del restablecimiento de la credibilidad del euro, de la unidad de mensaje y política entre los países miembros, así como una política exterior coherente con el nuevo contexto internacional (Smith, 2013). El primer criterio se ha conseguido a pesar de los tanteos y tambaleos ligados a la recurrente crisis griega; los dos otros son tareas pendientes.

En este contexto, es normal que la relación de la UE con el mundo esté marcada por sus problemas internos en dos niveles. Primero, lo que hace la UE en razón de lo que percibe como posible y lo que le sirve de manera efectiva, yendo más allá de las posturas y las declaraciones de intenciones. Segundo, lo que los demás esperan de la UE teniendo en cuenta su trayectoria. No en vano la expectativa frente la UE ha ido progresando. Desde China o Rusia la crisis del euro y la defensa de los valores democráticos no son percibidos como inherentemente positivos (Chaban y Elgström, 2014). De la misma manera, en ALC la percepción es igualmente mitigada entre los países adheridos a la nueva izquierda además de los recelosos de su independencia para maniobrar en el escenario global. El mundo apolar —como superación del mundo unipolar y multipolar— está siendo desafiado por los países en vías de desarrollo (PVD) más dinámicos, con China a la cabeza. Sin embargo sigue existiendo una dependencia de cara a la formulación de la agenda (económica y geopolítica) asegurando la relevancia de Estados Unidos (EE.UU.) y de la UE en el sistema de gobernanza mundial (de Zoysa y Newman, 2009).

Esta contradicción se explica por la multiplicación de subagendas que no compiten de facto con la agenda global pero permiten a las nuevas potencias estratificar las relaciones. La centralidad de las agendas “occidentalizadas” le asegura a la UE una posición todavía envidiable, que matiza las contradicciones y limitaciones de su capacidad exterior. La interlocución del presidente Obama en el desenlace del Tratado Transpacífico dejó claro que aunque la agenda siga ligada a la gestión de las amenazas a la seguridad internacional (llámense DAECH o separatismos como en Ucrania), EE.UU. tiene toda la intención de luchar por su posicionamiento económico. La UE es mucho más comedida pero trata igualmente de situarse, a pesar del fracaso de la unificación efectiva de la política exterior, marcada por la desilusión del Tratado Constitucional de 2005.

Todo este contexto hace que la relación entre la UE y ALC haya sido cambiante. Asimismo, la UE entretiene una situación particularmente paradójica con Colombia. Se entiende que la visión de la cooperación sigue siendo diferente entre EE.UU. y la UE. Esta última ha buscado luchar contra las causas que han generado el conflicto en Colombia (pobreza, desigualdad, inclusión social y política) así como contra los factores que han facilitado su perpetuación (debilidad institucional y cultivos ilícitos). EE.UU., por su lado, ha privilegiado de manera directa la inestabilidad derivada de

la violencia y sus raíces. La existencia de dos agendas complementarias ha sido una de las explicaciones del éxito actual de los procesos de estabilización. Esta sinergia tiene dos orígenes: los gobiernos colombianos han sido hábiles al solicitar ayudas diferenciadas a sus principales socios, al tiempo que los donantes tenían estrategias con especializaciones y orientaciones que resultaron complementarias. La pervivencia de las sinergias es un desafío futuro que dependerá de la capacidad gubernamental para hacer efectiva su coordinación.

Ahora bien, para entender las particularidades de la relación entre la UE y Colombia, no basta con ver lo que sucede entre estos dos actores. Hay que incluir en la reflexión cuatro niveles de interacción: 1) la relación de Colombia con la UE; 2) la relación entre Colombia y los Estados miembros de la UE; 3) la relación entre la UE y los actores con influencia o presencia en América Latina; 4) la relación de Colombia con los actores con presencia en América Latina. Además de estos cuatro niveles, este capítulo se focalizará en dos sentidos de la reflexión.

Por el primer sentido del análisis, se encuentra la pregunta: ¿cómo impactan las necesidades y oportunidades del posacuerdo de Colombia en la política exterior de la UE? Para contestarla habría que reflexionar sobre las líneas generales de cooperación internacional de la UE así como la lectura que se hace desde allí sobre la nueva situación de Colombia, entendiéndola como una ventana de oportunidad en la cual hay que establecer instrumentos y modalidades de apoyo adaptadas.

En segundo sentido del análisis se encuentra la interrogante: ¿cómo impacta la política exterior de la UE frente al posacuerdo en la política externa de Colombia hacia la UE? Para responderla habría que reflexionar sobre las expectativas de Colombia frente a la UE y sus Estados miembros, entendiendo su situación como idónea para aplicar una doble política o doble juego. Por un lado, se quiere mantener la ayuda como si se tratara de un país en vías de desarrollo en razón del posacuerdo. Por otro lado, Colombia quiere ingresar a la OCDE, argumentando que a pesar de dicho perfil atípico, el país sí es de renta media y por ello debe de proyectarse como tal.

Ambos sentidos de la reflexión deben de tener en cuenta los condicionantes: a) internos de Colombia; b) internos de la UE; c) relación y geoestrategia de la UE en América Latina; d) relación y geoestrategia de Colombia frente a cuatro actores dominantes (EE.UU., UE, China, procesos

regionales de ALC). Esto significa que hay que tener presente el contexto (consecuencias del posacuerdo), los procesos (la redefinición de las herramientas de cooperación bilateral) y la progresión en las justificaciones (la razón de ser de la cooperación desde la UE).

Una vez entendidas las particularidades de los dos sentidos del análisis, se puede pasar a plantear el cuestionamiento unificado que va a guiar todo este artículo. Primero, ¿cómo impacta el posacuerdo en la relación entre la UE y Colombia? Segundo, ¿cómo impacta la relación UE y Colombia en el posacuerdo en sí? Se entiende que ambas preguntas se justifican por dos momentos bien sucesivos. Por un lado, la relación entre la UE y Colombia ha tenido un impacto sobre el camino hacia el posacuerdo. Por otro lado, esa relación impactará probablemente también el posacuerdo, dando herramientas para su progresión así como irreversibilidad.

Son dos las hipótesis que se tratan de defender. La primera, que la relación de la UE con Colombia ya es de facto una política de posacuerdo. La segunda, que esta relación, a pesar de tener grandes potencialidades, está limitada por restricciones geoestratégicas internas de la UE así como de Colombia. Estas subsisten a pesar de la intención de la UE por reforzar su presencia en la región, la cual crea una distancia entre los anuncios y los hechos. Se podría decir que el posacuerdo no llevará a una redefinición inmediata de la relación entre la UE y Colombia puesto que las preferencias estratégicas ya contemplaban el escenario, preferencias que están siendo validadas por los eventos de 2015. Además, la UE, consciente de las paradojas del caso colombiano, adopta una posición de espera activa, donde sus problemas internos también reducen la atención puesta hacia Colombia.

Se puede argumentar que las interrogantes aquí planteadas sobre la relación entre la UE y Colombia se sustentan en al menos dos principales justificantes. La primera es que es necesario conocer el impacto de la UE en Colombia (especialmente de cara a la estabilización del país) para saber si ha modificado la política exterior de Colombia hacia la EU. Por otro lado, se busca analizar la relevancia del papel de la UE en el posacuerdo, razón por la cual es deseable entender cuáles son las prioridades que definirán la relación entre las dos regiones. No se trata de hacer previsiones o pronósticos, sino de hacer el relevamiento de lo que puede ser determinante de cara a la relación entre los dos durante el posacuerdo.

Por todo ello en este capítulo se progresará en cuatro momentos bien diferenciados. En el primero, se hará un estudio de los tres contextos

que tienen un impacto en la trayectoria de la presencia de la UE en ALC. En un segundo momento, se llevará a cabo una reflexión sobre la política de la UE en Colombia desde sus dos paradojas actuales. En el tercero se propone un acercamiento de la política de Colombia de cara a la UE teniendo presentes sus dos paradojas nacientes.

No obstante, se propone antes una visión teórica y conceptual que enmarca la organización del examen aquí realizado. Las relaciones internacionales (RR.II.) como disciplina académica han conocido una gran multiplicidad de perspectivas teóricas, pero los enfoques de las reflexiones han tendido a perpetuar una visión eurocentrista de las problemáticas (Acharya, 2014), donde se persiste en usar confrontaciones teóricas inoperativas (como los conceptos clásicos de poder o hegemonía). Por ello es especialmente atractiva la visión de Bertrand Badie (2013), quien lo explica de manera elocuente: relegada la duda sobre la inexistencia de un orden unipolar efectivo (Merlini, 2003), se puede pasar a contemplar la idea según la cual se estaría en un mundo apolar. Inspirado en los aportes de Haass (2008), Badie no duda en bautizar las estrategias actuales como diplomacia de connivencia o de club. El globo se ordena a través de la yuxtaposición de esferas en las cuales las instancias de gobernanza global son escasamente efectivas. En cuanto a la relación entre UE y Colombia, la influencia de las instituciones multilaterales, por ejemplo, está cada vez condicionada.

La gobernanza no responde pues a la suma de los arreglos institucionales derivados de los organismos internacionales sino más bien a una adición de redes de socios. En razón de dicha diplomacia de connivencia, existirían tres supuestos. En un primer lugar, es un error pensar que los órdenes regionales son sinónimo de integración regional. Una revisión de las teorías sobre dicho concepto (Urdanivia, 2001) muestra que la confusión sigue viva. En un segundo lugar, hay que diferenciar entre la incapacidad del sistema de gobernanza mundial con la incapacidad de los actores a tener relevancia elocuente (Badie, 2013). En un tercer lugar, la persistencia de los mitos y narraciones sobre la territorialidad y sus actores (Leontidou, 2004, y Biebuyck, 2010) ha condicionado el papel las y aspiraciones de los procesos regionales. El rol de las regiones en el nuevo orden mundial es complejo (Büttner, 2015), especialmente para las entidades cuya trayectoria choca con el nuevo papel de los países en vías de desarrollo (Mohan, 2009). La visión de Samir Amin (2014) es entonces coherente al describir los desafíos de ALC: reconstrucción de la agricultura,

construcción de sistemas industriales dirigidos hacia el interior y efectiva realización de una unidad en la diversidad desde los movimientos progresistas. En cuanto a la relación Colombia-UE, está claro que estos tres desafíos y tres supuestos han marcado las políticas externas mutuas.

Dinámicas internas y externas de la UE frente a la trayectoria estratégica colombiana en su región

La UE ha llevado a cabo cambios en su política común hacia el Sur a partir de tres momentos (Faber y Orbie, 2008), siendo la primera la ronda de negociaciones de Doha en la OMC. Ello ha marcado la extensión temática de los posteriores acuerdos bilaterales de la UE con terceros, así como una modificación de las condiciones mismas de acceso a los mercados unilaterales. Dicha redefinición de la política comercial sugiere que hay tres grandes contextos a observar. La UE, aun estando prioritariamente enfocada a la defensa de los derechos humanos y la democracia, ha conocido una adaptación de sus reglas y preferencias internas. La política exterior resultante en ALC ha sido entonces el fruto de los condicionantes internos de la UE así como de los condicionantes geoestratégicos de la región latinoamericana.

Primer contexto: las redefiniciones de la UE

Las instituciones y los mecanismos de la cooperación de la UE marcan indudablemente lo que ha podido y querido hacer en ALC y Colombia. El progreso ha venido marcado por: a) las lecciones aprendidas; b) equilibrios comerciales y estratégicos cambiantes; c) dinámicas intracomunitarias versus dinámicas extracomunitarias. Por ejemplo, los tiempos de las negociaciones bilaterales han tendido a prolongarse en razón de tensiones políticas internas a las partes negociadoras, como en el caso de la UE con Canadá, cuyo acuerdo fue anunciado en 2009 y finalizado en 2013 (Healy, 2014). La prolongación de los tiempos no es pues una característica de la relación entre la UE con ALC. Empero, lo cierto es que el fracaso de ciertos procesos negociadores —como la UE con la CAN— ha dado lugar a una reconsideración de las preferencias y estrategias comerciales. Este ha sido igualmente el caso después de los tratados llevados a cabo desde EE.UU. como el

DR-CAFTA (Granados y Cornejo, 2006). De hecho, los tratados que la UE ha negociado en los años 2000 también están influenciados por la política jurídica de la Organización Mundial del Comercio (OMC) cuya creciente relevancia en los litigios que involucran a la UE (Poletti y De Bièvre, 2014) están induciendo nuevas doctrinas comerciales, en las cuales la movilización política y el alto número de actores con veto limitan los procesos de reforma. Entre esas estrategias se encuentra la predilección por acuerdos comerciales preferenciales notificados a la OMC y que regulan la propiedad intelectual entre socios comerciales (Seuba, 2013).

Las lecciones aprendidas en el contexto comercial han dado lugar a una redirección de las preferencias de la UE y sus países miembros en materia de cooperación económica y financiera. Aunque las preferencias de los territorios en materia internacional estén mal o desigualmente representadas (Mårtensson, 2007), lo cierto es que la UE ha reconocido a través de su política exterior los límites inherentes al sistema globalizado, en el que a fin de cuentas sí es relevante la localización de la actividad así como la disponibilidad de infraestructuras (Feiock, Moon y Park, 2008). La complejidad de la posición europea hacia el exterior no reside únicamente en cuáles serían sus preferencias y condicionamientos para la cooperación internacional. El propio debate interno hace que surjan tendencias económicas divergentes con intereses heterogéneos (Winn, 2000), incluso en los asuntos de gran relevancia para la seguridad. A este nivel se podrían integrar las dificultades encontradas por la política exterior y de seguridad común de la UE, la cual está confrontada a visiones contradictorias de cara al nuevo papel de Rusia en Europa del Este o Siria.

A este nivel debe reconocerse que varios países han jugado un papel especial en la relación entre la UE con ALC. Esto es igualmente cierto en el caso de la relación UE con Colombia, donde se han involucrado principalmente España, Francia, Holanda, Alemania, Italia, Suecia y la extracomunitaria Noruega. El rol de España ha representado un desafío para su propia política exterior, donde ha debido conciliar su particular interés y cercanía hacia ALC con los intereses y preferencias comunitarias (Youngs, 2000). El equilibrio de fuerzas ha pasado igualmente por una búsqueda de mayor coherencia, donde España ha ayudado a la UE a dotarse de una estrategia europea hacia la región latinoamericana (Ayuso Pozo, 2001). Bajo ese impulso de España, la redefinición de las preferencias y los mecanismos de cooperación al interior de la UE han igualmente supuesto

dos fenómenos propios a los años 2000. El primero ha sido la creciente necesidad de justificación interna de la cooperación extracomunitaria. El segundo ha sido la unión de los temas de defensa de derechos humanos y democracia con la defensa medioambiental.

En cuanto al primer fenómeno, se podría decir que el refuerzo de la UE a su mensaje en derechos humanos y democracia hacia el mundo, ha sido una manera indirecta de responder a su crisis política interna (Mallart, 2013): definir el mensaje en externo ha sido recordar y subrayar el porqué de la UE. No se puede negar que el apoyo de la UE a la democracia como sistema de gobierno en ALC haya sido relevante (Youngs, 2012), especialmente frente a las posiciones de EE.UU. Sin embargo dichos mensajes han tendido a estar confrontados a temáticas particularmente sensibles. Se pueden mencionar, a título de ejemplo, tres desafíos para ese mensaje europeo hacia América Latina.

Por un lado, está la dificultad de conciliar los derechos laborales con la competitividad. En efecto, existe un difícil equilibrio operado en interno de la UE, donde el debate hacia la flexibilización del mercado laboral está en claro contraste de lo que ha tendido a defender fuera de sus fronteras. Esta misma posición ambivalente es la que tiene el movimiento sindical europeo de cara al libre comercio (Hilary, 2014), en el que sigue sobreviviendo la tensión derivada de la realización efectiva de sus intereses propios en un contexto de globalización. Eso no quita que la UE haya incluido en sus acuerdos comerciales disposiciones laborales destinadas a impulsar normativas más protectoras y garantistas (Ebert, 2014), desarrollando un discurso en ocasiones moralizador, destinado a afianzar la visión pública de la protección laboral como una garantía mínima frente a la vulnerabilidad socioeconómica conexas a los avances realizados por los países latinoamericanos (en la bonanza económica de los años 2000).

La UE igualmente ha llevado esa lucha a instancias de la propia OIT (Kissack, 2011), haciendo especial hincapié en la distinción entre lo político y lo técnico, así como la necesidad de tener estructuras destinadas a la vigilancia y el cumplimiento de las normativas de la OIT. La informalidad es percibida desde la UE como uno de los mayores escollos para la salida de la trampa de la pobreza (Ilo y Tokman, 2007) y la distancia que existe entre el sector formal e informal es percibida —de manera coherente— como uno de los puntos claves para la realización efectiva de la igualdad de derechos en ALC.

El segundo desafío que ejemplifica la tensión entre acción y mensaje sería el que ha llenado las planas de los periódicos en el verano de 2015: las migraciones. Si bien es cierto que el debate se ha centrado en los refugiados sirios, la problemática de la migración en el contexto de la crisis europea ha sido particularmente interesante. Por un lado, se ha tratado de asegurar la regulación de los flujos al tiempo que se mantenía la protección a los inmigrantes, entre ellos los latinoamericanos (Hernandez y Lebre, 2012). Por otro, se han visto tentativas destinadas a desvirtuar la protección europea a esos mismos migrantes. Es decir, se han dado mensajes opuestos y acciones enfrentadas. Por un lado se defienden los derechos de los inmigrantes, por otro se evitan los de los migrantes. El difícil término medio ha hecho que los propios países latinoamericanos —como Ecuador— entren a una confrontación con la UE por la crítica a esas incoherencias. Así las cosas, no hay que olvidar que este debate se ha insertado en un ambiente de crispación generado por los ataques islamistas en suelo europeo, especialmente en Francia.

El tercer desafío residiría en el hecho de que la UE ha tratado de llevar a cabo su propia cooperación a través de mecanismos institucionales y centralizados, los cuales se sustentan hoy día en el ECHO (Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil, creado en 1992). Sin embargo, al tiempo que ha puesto en portada su movilización y unión, la existencia de cooperaciones divergentes de los países miembros ha debilitado los canales y proyectos comunes. Una expresión de dicha paradoja es la gran parte de los presupuestos que son gestionados a través de ONG (Grugel, 1998), las cuales no siempre han sido capaces de conectar con las necesidades de la sociedad civil, implementando proyectos con preferencias europeas y visiones de las necesidades en ocasiones desajustadas. Esta dualidad ha paradójicamente llevado a reforzar y hacer de la sociedad civil un actor preponderante y diferenciador en la cooperación de la Unión Europea (Pastrana Buelvas, 2011).

En cuanto al segundo fenómeno propio a la redefinición de la acción exterior de la UE en los años 2000, está claro que la política comercial común post-Lisboa ha tenido un impacto en los derechos ciudadanos dentro de la UE. Al existir la aparición de algo parecido a un equilibrio constitucional (Gstöhl y Hanf, 2014), las dinámicas internas europeas han necesitado buscar resolver las incoherencias políticas existentes. La lucha contra dichas discordancias ha permitido a la UE exacerbar una paradoja:

las reglas de juego y metas están más claras en interno aun teniendo mensajes muy divergentes. De cara a la cooperación internacional existe esa misma singularidad: se sabe mejor que nunca cuáles son las preferencias geoestratégicas pero no existe una realización efectiva de las mismas en razón de la persistencia de divergencias en las acciones. La crisis económica europea ha agravado esta situación, lo cual ha repercutido en que las tendencias antieuropeas pongan en duda los mensajes e instituciones de la UE (Lehmann, 2014). A pesar de ello, la relación entre la UE y Colombia sí ha sido escenario de la coherencia comunitaria, en la cual se ha ligado el discurso de los derechos humanos con los derechos ambientales. La UE ha incluido en sus acuerdos bilaterales aspectos jurídicos ambientales (Jinnah y Morgera, 2013), vinculándolos de facto con la temática de la responsabilidad social, cuya interpretación sigue sin ser forzosamente compartida (Sánchez y Norte, 2013).

Segundo contexto: la política de la UE en ALC

Una vez revisados los factores internos de la UE, hay que entender la naturaleza y los mecanismos de la presencia efectiva de la UE en ALC. Lo que supone ser potencia regional ha ido cambiando a través del tiempo, especialmente en los años 2000 (Kappel, 2011) y Europa ha demostrado de manera constante su voluntad por seguir siendo un actor de referencia en la región latinoamericana. De hecho, la Cumbre de Madrid de 2010 aclaró que la UE buscaba consolidar y profundizar la asociación estratégica birregional (Quevedo Flores, 2010) a pesar de su contexto de crisis económica. Asimismo, los mitigados resultados del regionalismo latinoamericano que aplicó teorías europeas (Malamud, 2010) tampoco han sido un freno particular para que la UE buscara esa profundización de las relaciones. Los incentivos generados por los acuerdos de asociación regionales y subregionales no siempre han sido exitosos y la racionalidad del apoyo de la UE a la integración latinoamericana (Sanahuja, 2013) ha generado una doble estrategia. Cuando lo comercial no ha servido para reforzar la unión entre actores de ALC, la UE ha buscado acuerdos por separado, dando por supuesto que el libre comercio es y será una manera clara de generar estabilidad. Aunque en el fondo haya surgido una rivalidad acallada en cuanto a la presencia económica en la región vía acuerdos, lo cierto es que UE ha buscado tener una presencia —también en el Caribe (Silva

Parejas, 2014)— en un contexto de crisis financiera que más que restricciones también ha ofrecido una ventana de oportunidad para ambos lados del Atlántico (Altmann Borbón y Rojas Aravena, 2010).

Lo más interesante de la política comercial de la UE hacia ALC reside en el hecho de que lleva a cabo propuestas en función del nivel de desarrollo de sus socios, de la competencia y los intereses comerciales de los sectores más relevantes (Woolcock, 2014). Hay pues una política comercial con doble condicionamiento: a) el nivel y perfil económico del socio; b) los intereses de la región o país en sí. Por ello no es sorprendente ver que ciertas iniciativas que ha llevado a cabo la UE en ALC hayan sido también propuestas para países emergentes de Asia (Van Duck, 2010) o África. Un ejemplo de ello sería el tradicional tema del comercio del banana. Aunque haya tenido una política común al Pacífico, África y ALC para este producto (Chacón-Cascante y Crespi, 2006), las condiciones de acceso al mercado europeo han progresado (Sutton, 1993), adaptándose a la lectura que ha hecho la UE de las necesidades de sus socios así como la reducción del coste del transporte entre las dos regiones (Martínez Zarzoso y Suárez Burguet, 2005).

Aunque el comercio haya conocido un relanzamiento en ambas direcciones, el incentivo al multilateralismo por parte de la UE en ALC no ha cosechado los frutos que se podría esperar en razón de una clara saturación de la agenda interna y externa de la UE. En interno, ya se ha dicho que ha tenido que lidiar con desestabilizaciones graves donde los “brotes verdes” de las economías del sur europeo aún no pueden presagiar un definitivo regreso al crecimiento macroeconómico. En 2008-2009 el PIB europeo bajó de 4,4 % mientras que el de ALC solo lo hizo en un 1,3 %, teniendo además Europa un riesgo de caída en un proceso deflacionario al contar con una inflación contenida al 1 % en 2014 (CEPAL, 2015, p. 19).

En externo, la UE está cada vez más desunida e incluso tiene problemas en el “motor” franco-alemán que tradicionalmente ha marcado la agenda europea. Europa tampoco ha centrado sus esfuerzos diplomáticos en ALC en razón de la ausencia de amenazas desde la zona (tema nuclear o energético, por ejemplo). Hasta existen factores que han tendido a reducir las posibilidades de una presencia reforzada en la región. ALC ha promulgado y publicitado con un concepto de desarrollo que sea más conciliador, incluso poniendo en adelante el “buen vivir” en Ecuador, o imaginando e impulsando los propios objetivos de desarrollo sostenible

de la ONU desde Bogotá. El desgaste de las propias cumbres iberoamericanas, minadas por las diferencias latinoamericanas y la perpetuación de agendas, demuestra que hasta los socios más cercanos como España o Portugal no son capaces de dinamizar por sí solos la política europea. Existirían dos *dossiers* que confirmarían esta tendencia. Primero, la exención de visados a colombianos y peruanos que certifica la modificación progresiva de la imagen de sus respectivos países. Segundo, la normalización de las relaciones con Cuba a pesar de los escollos relativos a la libertad política y de expresión.

Tercer contexto: los condicionantes colombianos

Una vez revisados los desafíos internos de la UE así como la presencia de la UE en ALC, queda examinar la trayectoria de la relación entre la UE y Colombia: los propios condicionantes geopolíticos del país que afectan directa o indirectamente su relación con la UE.

En primer lugar está el papel de Estados Unidos en Colombia y las consecuencias de dicha presencia sobre las preferencias de la UE. Al opuesto de la política exterior de la UE, EE.UU. no ha dudado en desarrollar en ALC una política de seguridad en cuyo esquema el país era y es una pieza clave. La asistencia técnica y de recursos para fines militares ha partido de la asimilación de dos amenazas ligadas, uniendo la lucha contra el terrorismo post-2001 con la lucha contra las drogas (Zuluaga Nieto, 2007). En dicho contexto se vislumbra la herencia de la política estadounidense de los años de la Guerra Fría, donde si bien se mantienen directrices de *soft* y *hard power* clásicas, se ha dado una política dubitativa en los años 2000 (Hakim, 2011), especialmente bajo la primera administración Obama. A pesar de esta trayectoria reciente, el desarrollo, la iniciación y la ejecución del Plan Colombia no se puede entender en función del interés económico de EE.UU. (Avilés, 2008), puesto que está claro que el Plan Colombia no ha sido financieramente rentable para EE.UU. (Oehme, 2010) y aún menos plenamente eficaz (la guerra contra las drogas ha llevado a la desestabilización de Centroamérica y México). Eso no impide que haya sido EE.UU. quien haya dictado las condiciones y los términos a sus socios para las propuestas de estabilización en la región desde los años 90 (Gowan, 2008).

La constatación de los fracasos en el sector de la lucha contra las drogas y el éxito en la lucha contra insurgencias, ha llevado a EE.UU. a una

convergencia con la política exterior latinoamericana de la UE. Ambos actores han conocido fracasos en acuerdos con conjuntos regionales y ambos están modificando la naturaleza, el monto y el destino de su ayuda. Aunque se pudiera argumentar que no ha habido complementariedad entre las metas de los socios internacionales de Colombia (Gutiérrez Sanín y Rincón, 2008), lo cierto es que sí la había hasta inicios de los años 2010. Es en el contexto de la disminución de la violencia en Colombia que EE.UU. y la UE han entrado a competir comercialmente en el país. Bien es cierto que la modalidad del regionalismo estratégico desarrollado por EE.UU. en ALC ya ha afectado la estrategia de la UE desde antes (Ruiz, 2001).

En segundo lugar se encuentra el nuevo actor emergente China, así como también los efectos de su relación con Colombia sobre la estrategia de la UE en el país sudamericano. Al tiempo que EE.UU. mira cada vez más hacia Asia (Pabst, 2011), tanto por interés como por recelo, China ha ido ganando posiciones comerciales innegables en la región latinoamericana y el Caribe. Entre 2000 y 2013, el peso de Asia en el PIB mundial pasó de 17,0 % al 28,7 %, pasando China por sí sola de 7,4 % a 15,8 % (CEPAL, 2015, p. 18). Sus objetivos y perspectivas han mostrado que es un actor capaz de moverse con cautela y una visión pragmática (Li, 2007). China se sitúa entonces en una posición mucho más sencilla que EE.UU. y la UE. Si bien el primero se ha centrado en elementos de seguridad y el segundo en derechos humanos o profundización democrática, China ha preferido desarrollar relaciones comerciales sin más justificaciones que el propio libre intercambio.

En tercer lugar se puede decir que el regionalismo latinoamericano ha tenido un impacto directo e indirecto sobre la estrategia de la UE en Colombia. En el fondo existe una ida y venida de los condicionamientos. Estarían: a) el impacto de los países de ALC sobre el regionalismo en ALC y las expectativas que genera; b) el impacto de la UE sobre el regionalismo en ALC (vía países de ALC); c) el impacto del regionalismo en ALC sobre la UE (en interno y sobre la adaptación de la acción de la UE hacia ALC). A la debilidad de las instituciones y de los procesos de integración regional en ALC hay que sumar la existencia de alternativas que desvirtúan los intentos desde los otros conjuntos (Alba principalmente) además de una mirada cada vez más dirigida hacia Asia. Esta última área propone salidas mercantiles cuyas relaciones son cada vez más claras a través de la Alianza del Pacífico.

Aunque los métodos de acción de los países BRICS a través de sus redes (de mediación, defensa y substitución; Flandes, 2013) hagan de Brasil un actor con un papel diferente por sus aspiraciones en una lógica multipolar (Flandes, 2009), incluso dicho país ha tratado de impulsar los procesos de regionalismo latinoamericano. La posición estatal se ha visto muchas veces contrastada por la de los partidos políticos dentro de los países como en el caso de la Comunidad Andina (Arboleda, 2011). Sin embargo es interesante que las relaciones interregionales como entre la CAN y la UE han sido particularmente estrechas (Molano Cruz, 2007) en razón de la lógica de la integración desde abajo, impulsada desde la UE (Rhi Sausi y Oddone, 2013).

El fracaso del tratado entre la CAN y la UE ha supuesto no obstante un claro giro para la UE, la cual ha estado confrontada, entre otras cosas, a una disparidad cuasi irreconciliable entre las exigencias e interpretaciones de los países de la CAN sobre su propio proceso integrador (Álvarez y Guerra Barón, 2013). A este nivel, las relaciones con el Mercosur son tal vez un ejemplo más del incentivo para la reorganización de la estrategia de la UE. Aunque había una clara complementariedad y sintonía entre ambos proyectos regionales (Page, 1999) las dificultades en las negociaciones comerciales, ligadas a problemas estructurales (falta de transparencia e intereses comerciales cada vez más divergentes; Villarreal, 2014), han terminado por demostrar que la UE está equivocada y que la dimensión cultural en las Américas sí influencia la integración económica (Dueñas, 2000). Para terminar, no hay que olvidar que la intensificación de la cooperación Sur-Sur o triangular a nivel latinoamericano o incluso con África y Asia es un desafío para EE.UU. y la UE. En efecto, el advenimiento o la anticipación de las consecuencias de disminución de la cooperación con los países de renta media han reforzado la ilusión de los países latinoamericanos por probar suerte con otros esquemas que permitan deshacerse de la dependencia tecnológica o técnica del Norte.

La política de la UE hacia Colombia

El marco de la política exterior de la UE en Colombia inicia realmente a través de tres acuerdos en los años 90. El primero, el Convenio Marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica de la cooperación económica

en la República de Colombia en virtud del reglamento “ALA” (Comunidad Europea y República de Colombia, 1993). El segundo, el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Colombia relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas (Comunidad Europea y República de Colombia, 1995). El tercero, el Acuerdo Marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena (Consejo de las Comunidades Europeas, 1998). Más allá de dichos acuerdos de base, la UE ha establecido dos estrategias sucesivas para el país a tener en cuenta. La que establecía las prioridades para la relación de 2007 a 2013 y la que lo hacía de 2014 a 2017.

Dos estrategias país para el paso del posacuerdo al posconflicto

La primera estrategia “Colombia Documento de Estrategia País-2007-2013” (Comisión Europea, 2007) tenía un contenido de aproximadamente 80 páginas frente a su reemplazante que solo tenía 21. Esta diferencia en extensión simboliza dos cosas claras: disminución y modificación de las áreas estratégicas para la cooperación. En la estrategia 2007-2013 se fija una ayuda de 160 millones de euros para Colombia (Comisión Europea, 2007) la cual se focalizaba tres áreas prioritarias: 1) paz y estabilidad, sector que representó 70 % de los fondos presupuestados; 2) fortalecimiento del Estado de Derecho, de la justicia y de los DD.HH., a la cual se destinó 20 % de los fondos; y 3) mejora de la competitividad y dinamización comercial, con 10 % del presupuesto (Comisión Europea, 2007). Todas las acciones emprendidas en el marco de dicha cooperación se hicieron teniendo en cuenta los mecanismos de coordinación entre donantes acordados en el Grupo de los 24, cuyos principios fueron explicitados en la Conferencia de Cartagena en febrero de 2005 (entre Gobierno colombiano, sociedad civil y G-24).

Los proyectos se articulan igualmente con los programas desarrollados desde la UE en conjunto con la sociedad civil y las instituciones públicas, a saber: Alfa y Alban en educación, Alure en energía, las tecnologías de la información y la comunicación (@ Lis), la investigación y el desarrollo tecnológico (PMID), la promoción de las inversiones (Al Invest), el sector social (Eurosocial) y el desarrollo urbano (Urbal) (Comisión Europea, 2007). Aunque Chiodi (2013) ya analizó los elementos de fondo

del Programa Eurosocietal (y su coherencia con el diálogo birregional de políticas públicas) y Vigil Taquechel (2013) ya analizó los resultados del programa de becas Alban, quedan por esclarecer los resultados e impactos de todos estos programas.

La revisión intermedia y programa indicativo nacional 2011-2013 para Colombia (Comisión Europea, 2013b) establecía una evaluación clara de los resultados sobre la segunda parte del primer plan país. En él, la Comisión Europea no duda en afirmar que gran parte de los proyectos han tenido impactos positivos. La segunda estrategia país, contenida en el Programa Indicativo Plurianual (PIP) 2014-2017 Colombia (Comisión Europea, 2014), profundiza las estrategias ya implementadas por la UE, confirmando las líneas estratégicas elegidas en 2007. La idea de la UE en 2013 era pues consolidar los resultados de las intervenciones anteriores a lo largo de un período comprendido entre 2014 y 2017 (Comisión Europea, 2014, p. 9), buscando un nuevo tipo de asociación con el país suramericano en alineación con los progresos hechos y las aspiraciones colombianas. Para tal fin se destinan 53,6 millones (80 % de los fondos) a desarrollo económico local y consolidación institucional, además de existir objetivos de comercio e inversión sostenibles.

En cuanto a los sectores en los que más ha colaborado y llevado a cabo proyectos la UE, estaría primero el sector de la gobernanza, refuerzo de la democracia y derechos humanos. En segundo lugar estaría el sector ligado al medio ambiente y la gestión sostenible. La tercera temática que más proyectos ha conocido sería la prevención y gestión de conflictos. La UE ha llevado a cabo de manera exitosa varios seminarios de DD.HH. así como laboratorios de paz, cuyas evaluaciones muestran un impacto positivo de cara a la no repetición del conflicto.

La estrategia país para Colombia se ha de completar con la estrategia de la Unión Europea para la sociedad civil, detallada en el seno del documento *Colombia. Hojas de ruta de la UE para el compromiso con la sociedad civil en los países socios 2014-2017* (Comisión Europea, 2014), donde la UE se fijaba tres prioridades. La primera, centrada en fomentar “un entorno favorable a las Organizaciones de la Sociedad Civil —OSC— en los países socios” (Comisión Europea, 2014, p. 2). La segunda, que busca “fomentar una participación significativa y estructurada de las OSC en las políticas nacionales de los países socios, en el ciclo de programación de la UE y en los procesos internacionales.” (Comisión Europea, 2014, p.

2). La tercera, que busca “aumentar la capacidad de las OSC locales para desempeñar de manera más eficaz su papel como actores de desarrollo independientes” (Comisión Europea, 2014, p. 2).

Además del papel de la UE como tal hay que meter en la discusión las preferencias de los principales países que cooperan con Colombia. Lo interesante es que no todos han adoptado la posición común: la cooperación no está siempre ligada al conflicto y no reflexiona como si se estuviera ya en ese posacuerdo. Alemania, con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), concentra sus actuaciones en políticas medio ambientales y de gestión sostenible de los recursos además de acompañar la construcción de la paz y ayudar en la prevención y gestión de crisis. La GIZ aprobó destinar 119,5 millones de euros en 2011, dirigiendo 105 a cooperación financiera y 14,5 millones a cooperación técnica (GIZ, s.f.).

En cuanto a España se refiere, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha invertido en Colombia más de 93 millones de euros entre 2011 y 2014, teniendo aún muchos proyectos en curso en 2015. Las 16 iniciativas que buscaban la construcción de la paz suman 19,4 millones de euros (ocho ya finalizaron). La AECID ha destinado igualmente entre 2011 y 2014 unos 5,5 millones a temas de género, además de 38,7 millones en la lucha contra la pobreza (26,9 en cooperación reembolsable). La gran área de predilección de la cooperación española por su parte “solo” ha supuesto 13,7 millones en Colombia. Para terminar la AECID ha destinado 15,9 millones a acciones humanitarias entre 2011 y 2014 (AECID, 13 de diciembre de 2014).

En el caso de Italia, el Fondo General de Cooperación Italiana (FGCI) tiene presupuestados 253 millones de euros para 2013, 163 en 2014 y 159 en 2015. No obstante solo existen tres principales proyectos en 2015 en curso. Un proyecto dedicado a la organización de las mujeres de cara a la paz, un proyecto dedicado al desarrollo de cooperativas agrícolas y un tercero dedicado a la salud. Es de especial interés que la cooperación italiana ha previsto dedicar 150.000 euros en actividades de desminado en 2015 (Embajada de Italia en Bogotá, s.f.).

Para terminar, el caso de Francia: la Agencia Francesa de Desarrollo se centra en tres temas principales, a saber la educación, la cultura y el medioambiente. En la educación, Francia busca incentivar las dobles titulaciones y el refuerzo de las relaciones académicas entre

ambos países, incentivando especialmente el uso del francés en los estudios. En el medio ambiente, ha promovido diferentes coloquios y conferencias internacionales que buscaban apoyar la sensibilización de cara a las negociaciones de París sobre el cambio climático. Ha financiado asimismo obras para la mejora de la gestión de los recursos hídricos del país (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2012).

La primera paradoja de la política de la UE en Colombia

Una vez revisados los datos de base sobre la relación entre los dos actores, se puede pasar a enunciar y explicar la particularidad de la política exterior de la UE hacia Colombia desde dos paradojas claras ya existentes. La primera es que la UE ya no ayuda ni asiste a Colombia como si se tratara de un país en vías de desarrollo clásico, punto que ha compartido hasta cierto punto con países como Perú o Ecuador. Esto se podría ver a través de las relaciones comerciales que existen entre los actores centrales.

La UE tiene en 2015 seis acuerdos comerciales vigentes con Cariforum, Centroamérica, Chile, Colombia, México y Perú, estando pendiente el de Ecuador y en negociación el del Mercosur. Por su parte, EE.UU. tiene acuerdos con 11 países de la región. En el caso colombiano, la progresión de las relaciones comerciales con la UE han estado marcadas por la firma y aplicación del acuerdo comercial, cuyos flujos en general muestran una dinamización progresiva de los intercambios (Delegación de la Unión Europea en Colombia, 2011). El Acuerdo Comercial (Comisión Europea, 2013a) ha supuesto un antes y un después en términos técnicos del intercambio, abriendo grandísimas oportunidades de ambos lados, las cuales aún quedan por aprovechar.

Esas oportunidades no dejan de lado persistente reconocimiento y preocupación desde la UE por el problema de la extrema desigualdad colombiana (Lillo González y Santamaría García, 2009), tema que de hecho ha sido tal vez una constante en la negociación política y económica desde la UE. A este nivel no hay que olvidar que el índice de Gini de América Latina es en general 1,7 veces superior al de la Unión Europea (CEPAL, 2015, p. 27), siendo en 2013 Uruguay el país más igualitario y Honduras el que menos. Colombia era en 2013 el cuarto país más desigual de la región, estando por encima de la media latinoamericana (CEPAL, 2015, p. 27). La

persistencia de una desigualdad tan exacerbada puede ser en parte un argumento para los dirigentes europeos para no ver a Colombia como un país indiscutiblemente de renta media.

Otro punto a tener en cuenta es que el acuerdo de asociación tenía y tiene disposiciones bastante polémicas (Rodríguez, 2010), como pueden ser las cláusulas del derecho de propiedad intelectual (Ceballos Molano y García Velasco, 2013) donde, por ejemplo, la UE ha reconocido la denominación de origen para el café colombiano (mientras que EE.UU. no). El tema agrícola ha sido sin duda de los más delicados (Espinosa Fenwarth, 2013) puesto que a pesar de que la negociación sobre los temas sanitarios permite reforzar la confianza en la calidad de los productos colombianos, lo cierto es que subsisten críticas a los sistemas de subvenciones europeo y estadounidense que ponen en duda incluso el papel de la OMC (Scroll y For, 2015).

Desde el punto de vista comercial, el volumen de los intercambios entre la UE y ALC tuvo un nivel máximo en 2013 con 278.000 millones de dólares, reduciéndose a 265.000 millones 2014 (CEPAL, 2015, p. 49). Esta caída en el valor corresponde a un descenso en los volúmenes exportados —especialmente de Brasil— en razón de la menor demanda europea (CEPAL, 2015, p. 49). Hay pues una clara reducción del dinamismo interno de la UE y un aumento del peso de China en su comercio exterior (CEPAL, 2015, p. 51). Ello no quita que la relevancia del comercio exterior de la UE con ALC se mantiene más o menos estable, puesto que la UE representó 12 % de las exportaciones y 14 % de las importaciones en 2000 de la región latinoamericana frente a 11,1 % y 13,6 % en el año 2014, respectivamente (CEPAL, 2015, p. 49). Además, ALC representó en 2013 el 6,6 % de las exportaciones de bienes de la UE y el 5,7 % de sus importaciones (CEPAL, 2015, p. 52). Asimismo, ALC significó el 8,2 % de las exportaciones de servicios de la UE extracomunitarias frente al 7,6 % de sus importaciones (CEPAL, 2015, p. 52). Todo esto denota que la relación entre la UE y ALC se ha consolidado pero no ha progresado, además que en realidad los términos del intercambio siguen siendo desiguales al estar ALC centrada en exportaciones intensas en recursos primarios.

En cierto modo esta sería igualmente la constatación del caso colombiano. En 2013 la UE representó 16 % de las exportaciones de Colombia, así como 13 % de sus importaciones, siendo Brasil el que más

importaciones destina a la UE con un 21 % de su total (CEPAL, 2015, p. 51). Todo ello en un contexto en el que Colombia sigue en el Sistema Generalizado de Preferencias (desde julio de 2005), del cual ya no participan desde 2014 Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela. Esto significa que Colombia debería de estar posicionado en una situación competitiva en comparación a los costes salariales o arancelarios impuestos a países con exportaciones similares. Otro factor es que el país se ubica en una situación privilegiada en razón de la degradación del contexto venezolano: ha reemplazado a dicho país en algunas exportaciones y recibe inversiones que hubiera podido recibir una Venezuela más estable.

A pesar de que el nivel de endeudamiento de los países de la UE se sitúa en torno al 85 % en 2013 frente al 50 % en ALC (CEPAL, 2015, p. 24), lo cierto es que la UE ha seguido siendo fuente de IED en América Latina. La UE ha representado en 2013 el 36 % de la IED en Colombia, frente a 30 % de la propia región y 18 % de EE.UU. Colombia de hecho recibió grandes flujos de inversión en el sector hidrocarburos aunque por detrás de Bolivia, Venezuela o Ecuador (CEPAL, 2015, p. 62). Otro sector que ha sido particularmente atractivo ha sido el bancario. En Colombia este fenómeno ha inducido la llegada de bancos extranjeros, en particular de origen español (Santander y BBVA). Es interesante que este perfil no ha impedido que muchas empresas colombianas hayan salido a invertir en América Latina, lo cual en cierto modo ha representado una redirección de flujos que habrían podido ir hacia la UE de estar dicha región en mejor situación macroeconómica. Esto significa que las multinacionales colombianas están comenzando a establecer estrategias de expansión que no contemplan forzosamente a Europa como mercado prioritario en razón de las dificultades técnicas y competencia en el mercado final.

El acuerdo comercial ha permitido a los países europeos contemplar un mejor marco para los flujos de inversión. Evidentemente esto se verá a largo plazo, cuando la zona andina con gran potencial esté plenamente estabilizada —que ya lo está en gran medida— y que la UE salga de su crisis económica. Esa estabilización ha hecho que justamente la UE vaya a retirar los visados a los colombianos y peruanos, teniendo en el punto de mira las repercusiones económicas positivas que los nuevos contingentes de turistas pudieran generar.

La segunda paradoja de la política de la UE en Colombia

La segunda paradoja es que la UE no implementa tampoco proyectos ni asistencia en Colombia como si hacia un país de renta media se tratara. Ello en razón de preferencias enfocadas hacia necesidades ligadas al posacuerdo. Esta paradoja es aún más clara si se contrasta la relación existente entre Colombia y los países miembros de la UE. Estos últimos, a pesar de las estrategias regionales, sí han ido modificando su perfil de ayuda (al disminuir los montos o el tipo de ayuda). Esto significa que la UE se especializa en ayuda dirigida al posacuerdo mientras sus miembros respetan y actúan en concordancia con la imagen que Colombia quiere proyectar de país de renta media con debilidades institucionales y sociales. Es especialmente relevante que la UE no ha entrado ni entrará a posicionarse frente a los actores del conflicto. Esta posición justifica asimismo su priorización en el fomento de la organización y el empoderamiento de la sociedad civil.

No se puede presagiar una disminución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) desde la UE hacia ALC en razón del aumento de proyectos que se dirigirán a la cooperación técnica, como ha sido el caso de la cooperación alemana a través de la GIZ, la cual ha acompañado a la Fiscalía y otras instituciones en la aplicación de las disposiciones de la Ley de Justicia y Paz. Sin duda alguna el papel de la UE de cara a la defensa de los DD.HH. se desarrolla además en un contexto en el que varios países de ALC han recrudecido la estigmatización a protestas sociales y políticas. La ayuda europea debería paralelamente ayudar a resolver las ambigüedades sobre los derechos humanos y el activismo en el contexto del conflicto en Colombia, donde el discurso ha sido instrumentalizado y apropiado por todas las partes en el conflicto, con lo que a veces se ha generado escepticismo sobre las garantías para los DD.HH. (Chambers, 2013). La capacidad europea tiene sobre todo que ver con su papel de actor internacional que ejerce una influencia en calidad de institución plural y diversa (Gómez Quintero, 2011).

La ampliación de la agenda europea pasa igualmente por el reconocimiento de que los desafíos son hoy diferentes a los netamente económicos. Primero está la acuciante mejora de la gobernabilidad local. Ello va en la línea de lo que defiende Koch (2015) quien propone una nueva agenda para las relaciones entre la UE y ALC involucrando a las regiones (sostiene su análisis desde dos casos: Barranquilla y Medellín). En segundo lugar,

se encuentra el fomento del desarrollo tecnológico propio que permitiría una inserción más inteligente dentro de las cadenas de valor globales. Finalmente se vislumbra la necesidad de invertir en infraestructuras y mejorar la productividad.

En resumidas cuentas, la política exterior de la UE hacia Colombia comienza a contemplar las conclusiones derivadas del nuevo escenario global, donde el orden internacional ya no es dirigido ni por potencias ni por espacios (Hamilton, 2010). Las potencias secundarias tienen sus propias agendas guiadas por la voluntad de organizar alianzas y defender sus intereses más allá de una lectura multipolar. Por ello mismo la UE no puede ni debe dedicarle todo el esfuerzo que había prometido (en la segunda mitad de los años 2000) a la región ALC.

La política de Colombia hacia la UE

En cuanto a la política colombiana hacia la UE se refiere, han aparecido igualmente dos paradojas a subrayar, pero antes de comentarlas hay que situar de manera clara las relaciones que tiene Colombia con la UE.

Desde el punto de vista comercial no hay que perder de vista que China era origen en 2000 del 1 % de las exportaciones de ALC y pasó a representar el 9 % en 2014 (CEPAL, 2015, p. 50), con un aumento más marcado en las importaciones de la región, que representaron 16 % en 2014 frente al 2 % en 2000 (CEPAL, 2015, p. 50). Esto significa que China ha pasado a tener un peso comercial similar al de la UE (CEPAL, 2015, p. 50).

Paralelamente, en 2013 la CAN representó 17 % de las exportaciones de ALC hacia la UE, al tiempo que significaba 11 % de las importaciones latinoamericanas desde la UE (CEPAL, 2015, p. 53). También hay que considerar que la mitad de las exportaciones de ALC hacia la UE provinieron de países del Mercosur con un peso relevante de Brasil, el cual significó el 79 % de las exportaciones de dicho conjunto regional a la UE (CEPAL, 2015, p. 53). En dicho contexto de redirección de las estrategias comerciales, Colombia exportaba a la UE en 2013 principalmente hulla bituminosa (37 %), petróleo y derivados (36,2 %), café sin procesar (6,1 %), así como bananos (5,6 %) y ferroníquel (1,7 %) (CEPAL, 2015, p. 56).

Más allá del elemento comercial, en ALC la inversión extranjera directa (IED) ha crecido de manera regular entre 2003 y 2008 (CEPAL, 2015, p. 23), siendo Francia el país europeo que más invirtió en la región

en 2013 (CEPAL, 2015, p. 23) y siendo Colombia el tercer país que más invirtió en su propia región en 2013 después de Panamá y Perú (CEPAL, 2015, p. 23).

La primera paradoja de Colombia hacia Europa

Se puede defender que Colombia no le ha dedicado una atención a la UE proporcional a la que este conjunto le daba al país. Ello en razón principal de la predilección estratégica colombiana hacia EE.UU., quien le garantizaba una cooperación centrada en la lucha contra la insurgencia y el narcotráfico a través de la tecnificación de su ejército y su inteligencia.

La política comercial de Colombia hacia la UE se ha llevado a cabo en un contexto de violencia social que generó flujos de migración que pusieron de relieve la propensión de los más educados a salir del país (Silva y Massey, 2015). Esto ha repercutido en las preferencias de la política migratoria, la cual además se dio en un contexto de redefinición en el imaginario social de lo que supone ser colombiano (Lobo, 2012). La problemática comercial y social en la relación entre Colombia y la UE era y es asimétrica. Al país no le preocupaba en exceso la regularización de los contingentes de migrantes pero a la UE sí. Además, para Colombia la diversificación comercial no era una prioridad porque no hay una lista de productos por exportar a UE que sea forzosamente competitiva en el mercado europeo. Colombia tenía y tiene mayores incentivos para exportar a mercados menos exigentes.

La perspectiva de la política exterior de Colombia de cara a la UE no solo está influenciada por los condicionamientos geoestratégicos sino también por las dificultades que supone el mercado europeo. En efecto, los actores económicos tienen que respetar los estándares técnicos y fitosanitarios impuestos por la UE. Si bien se puede generar un proceso de aprendizaje que le permite mejorar la calidad de las exportaciones, pueden existir barreras de proteccionismo “gris” que desincentivan las exportaciones. Por otro lado, hay una posición ambigua, en la cual una excesiva desprotección del trabajador es contraproducente para los actores europeos, que prefieren invertir allá donde efectivamente el coste del trabajo es inferior pero existen condiciones mínimas de garantías al trabajador.

Otro tema extremadamente relevante es que Colombia se beneficia y beneficiará de la finalización de la AOD europea hacia otros países

de la región (como Chile o Argentina), así como de una participación en el control y la lucha contra cultivos ilícitos que va más allá de la cooperación en inteligencia y policía. En efecto, el concepto de la UE siempre ha sido reducir la utilidad marginal de las drogas incitando cultivos alternativos, acompañando los esfuerzos brindados en tal sentido por la UNDP y UNODC. La suavización del discurso de Colombia ha facilitado un acercamiento en este tema, donde la UE y el país convergen junto a organismos como USAID hacia métodos alternativos. Paralelamente no hay que obviar que la relación entre la UE y la CAN se ha mantenido justamente en razón de su relevancia de cara a la lucha contra el narcotráfico, por lo que la UE tiene una posición de poder e influencia paradójica (García, 2012).

Lo que más le interesa a Colombia en una situación de posacuerdo es que la UE le asista para generar o transferir tecnología y que le proporcione fondos que le ayuden a afrontar el proceso de restitución de tierras, reparación de víctimas y gestión de desplazados. Las necesidades en política social siguen siendo, de facto, acuciantes. No hay que olvidar que en Colombia la pobreza ha pasado de 40,5 % de la población en 1980 a 28 % en 2014. La indigencia ha pasado de 18,6 % de la población en 1980 a 12 % en 2014 (CEPAL, 2015, p. 28). El país redujo la indigencia (incapacidad para comprar la canasta básica) en un 1,3 % entre 2011 y 2013 y redujo la pobreza en un 2,2 % en el mismo periodo (CEPAL, 2015, p. 28). No obstante, los niveles de inversión en protección social como porcentaje del PIB en la UE a 15 eran casi 30 % superiores a la media de ALC en 2012 (CEPAL, 2015, p. 30). Por ejemplo, solo 51,7 % de las personas en edad de pensionarse en ALC recibían una pensión en 2010 frente al 92,8 % en la UE en el mismo año (CEPAL, 2015, p. 31). Todo muestra que Colombia puede aprovecharse de la cooperación técnica con el fin de establecer políticas articuladas.

La segunda paradoja de Colombia hacia Europa

La segunda paradoja es que Colombia ha buscado por todos los medios conservar la ayuda como si fuera un país en desarrollo a pesar de venderse como un país de renta media. Ello quiere decir que ha tratado de buscar los beneficios de ser parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sin las desventajas

ligadas a tal afiliación. Este doble juego se justifica desde las instancias políticas por varios motivos: a) desequilibrio institucional que hace que haya una baja efectividad gubernamental en el territorio; b) el conflicto tiene impacto en la cultura política y ciudadana que ha de ser trabajada; c) la mejora de ingresos no es suficiente por sí sola para reducir la desigualdad en el país.

Para Colombia el tratado de libre comercio era una necesidad para asegurarse que en el futuro iba a tener capacidad de desarrollo económico y no salir del sistema de preferencias arancelarias. Además, el país tiene una clara necesidad de centrarse en infraestructuras y generar clústeres de tecnología para reformar su tejido productivo. El escaso dinamismo industrial hizo que el impacto de los TLC con EE.UU. y Corea mostrara la baja competitividad de las empresas colombianas, especialmente de las microempresas o pymes (Arévalo Luna y Arévalo Mutiz, 2009) que son la gran mayoría del tejido empresarial del país. No es por ello cierto que Colombia haya llevado una política comercial sin considerar los impactos en la productividad, puesto que los sectores con mayores ganancias de productividad se liberalizan menos (Karacaovali, 2011).

La política exterior colombiana se ha ido desligando de los temas tradicionales en su relación con la UE a pesar de la existencia de dificultades (Duarte García, 2012). Los factores que han impactado la política comercial colombiana en los años 80 y 90 (Karacaovali, 2015) están en gran parte ligados con el sector agrícola sometido a modificaciones progresivas (Giraldo Buitrago y Toro, 2011). Lo más rescatable es que Colombia está en posición de exportar nuevos productos, así como generar una mayor diversificación exterior (Martincus y Gómez, 2010), la cual podría favorecer una mejor inserción en las cadenas de valor globales. Uno de los productos que generarían nuevas oportunidades son los biocombustibles con su inherente debate medioambiental (León Sicard, 2009). Por último, otro sector prometedor sería el de los recursos forestales, los cuales podrían, gestionados de manera sostenible, generar una diversificación efectiva a partir de los recursos. En Colombia es positivo que la tasa de deforestación es inferior a la de sus vecinos, particularmente Ecuador, Bolivia o Brasil (CEPAL, 2015, p. 44), aunque ello no signifique que la gestión de sus recursos forestales sea sostenible. La UE tiene varios proyectos orientados a este fin.

Conclusiones y recomendaciones

Una vez revisados los condicionamientos internos y externos de la política de la UE, además de los condicionamientos geoestratégicos de Colombia por su inserción latinoamericana y mundial, se puede pasar ahora a unas breves consideraciones.

La gobernanza birregional entre la UE y ALC no solo ha sido fuente de una profundización de las relaciones entre ambos lados del Atlántico, sino que los acuerdos comerciales generan nuevas oportunidades para Colombia, las cuales superan incluso la existencia de resistencias sociales o sectoriales que han buscado poner en duda las intenciones y prácticas de multinacionales europeas (Icaza, 2010). Por ello, la primera hipótesis, donde se defendía que la relación de la UE con Colombia ya es de facto una política de posacuerdo, hay que entenderla en la trayectoria histórica de las relaciones bilaterales. Colombia no podía permitirse ser de los únicos países de la región que no firmaran un acuerdo por competitividad y por planear desde ya las componentes de la redefinición macroeconómica que se aplicarán una vez el territorio esté libre de violencia insurgente.

La segunda hipótesis afirmaba que la relación UE-Colombia, a pesar de tener grandes potencialidades, está limitada por restricciones geoestratégicas internas de la UE así como de Colombia. Se podría decir por ello mismo que no habrá una redefinición inmediata de la relación entre la UE y Colombia, pues ambos actores no tienen ahora mismo ni la capacidad ni la voluntad de modificar sus estrategias o intensificar sus intercambios de manera efectiva. La relación está en 2015 en un punto de estancamiento: no retrocede pero tampoco avanza. No obstante, esta situación es mutuamente satisfactoria y ambos actores se encuentran en una zona de confort que no tienen forzosamente ganas ni incentivos para modificar. Este argumento es tal vez de los más relevantes: no habrá redefiniciones significativas de la relación entre ambos actores aun cuando la UE cumpla con su promesa de destinar un fondo fiduciario una vez firmado el acuerdo de paz.

Más allá de las hipótesis, se puede terminar con tres conclusiones generales y tres recomendaciones. La primera conclusión es que la relación entre la UE y Colombia dependerá en su futuro de cómo el país será capaz de salirse de su rol de receptor de ayuda técnica e ingrese a la OCDE con un papel renovado en su región. La segunda conclusión es que la UE

seguirá siendo un actor relevante mientras haya posacuerdo, ya que paradójicamente lo que le interesa a Colombia es contrabalancear la cooperación estadounidense (que ya se transforma y seguirá cambiando) y beneficiarse de un acompañamiento más allá del comercial o técnico. En este sentido, la UE es y será útil para Colombia mientras no subsane de manera abierta su paradójica situación (país de renta media con componentes de país en vías de desarrollo en contexto especial de posacuerdo).

La tercera conclusión es que Colombia, comparándola con el resto de la región, debería llevar a cabo una política fiscal consistente y modernizada. En 2015 la carga tributaria en América Latina se sitúa de media en 20 % del PIB y en el Caribe estaría en un 21,5 %, frente a un 40 % de media en la Unión Europea a 15 (CEPAL, 2015, p. 21). En Colombia estaría en torno al 17 %, por debajo de Perú, Argentina, Ecuador o incluso Brasil (CEPAL, 2015, p. 21), además de tener un déficit fiscal del gobierno central en 2013 en torno al 2,3 % (CEPAL, 2015, p. 22). La política fiscal colombiana será indispensable para permitir esa transición de país de renta media “especial” a país plenamente funcional dentro de la OCDE.

Una vez expuestas las tres principales conclusiones de este artículo, se puede terminar con tres recomendaciones. La primera sería que el Gobierno colombiano deberá reforzar sus agencias e instituciones ligadas a la implementación de cooperación técnica, con el fin de coordinar la ayuda de manera eficiente. El probable aumento de los fondos recibidos desde la cooperación internacional pondrá a prueba la capacidad colombiana para gestionar por sí sola los fondos. Ahora bien, la particularidad es que la propia ayuda estará enfocada al reforzamiento institucional, por lo que el mecanismo dependerá igualmente del impacto directo que tengan los programas actuales y en un futuro cercano.

La segunda recomendación es que Colombia ha de gestionar de manera inteligente y previsoramente su paradoja. Eso significa que tendrá que determinar el momento adecuado para deshacerse de la contradicción. Si lo hace demasiado temprano, la transición entre la naturaleza de receptor a renta media oficial podría estar en peligro. Si lo hace demasiado tarde, podría perder la oportunidad de consolidar los réditos del posacuerdo. Es evidente que se debería de esperar un tiempo coherente con lo que la academia y las experiencias internacionales han enseñado sobre el posacuerdo. En este caso, sería razonable pensar en un quinquenio, tiempo que suele ser usado para verificar la ausente recaída en conflicto o violencia.

La tercera recomendación sería que la UE debe permanecer al lado de Colombia en los años del posacuerdo a través de cooperación para la mejora de la gobernabilidad. El punto clave es que la UE puede y debe ayudar a reforzar la credibilidad del proceso y de la implementación de los acuerdos. Las prioridades formuladas tanto desde la UE en sí como de sus Estados miembros es consecuente con esta lectura. Ambas partes saben que así debería ser y las promesas relativas al fondo fiduciario van en dicho sentido.

Para terminar, hay que considerar la ayuda de la UE como especialmente valiosa desde un punto de vista diferente. No se debe a la asistencia técnica, ni al apoyo político o económico a las políticas colombianas. Se trata más bien del ejemplo que la UE encarna en dos principios clave. En efecto, existen dos principios sin los cuales la UE hoy no sería una realidad. Dos nociones han estado en el corazón del proyecto europeo y demuestran que no hay paz ni estabilidad sin ellos: confianza y respeto.

Referencias

- Acharya, A. (2014). Global International Relations (IR) and Regional Worlds. *International Studies Quarterly*, 58 (2014), 647-659. doi:10.1111/isqu.12171.
- AECID. (13 de diciembre de 2014). *Cifras de la cooperación española en Colombia*. Recuperado desde <http://www.aecid.org.co/index.php?idcategoria=2465>.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2012). Colombia-Francia, relaciones de cooperación en crecimiento. *Boletín Cooperando*, 2, 12-13. Recuperado desde https://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Revistas%20y%20Boletines/Cooperando%20No-2-Ok.pdf.
- Altmann Borbón, J., y Rojas Aravena, F. (2010). *Transformar la crisis global en oportunidad para la cooperación: un desafío para la Unión Europea, América Latina y el Caribe*. Ciudad: Estocolmo, Suecia: IDEA Internacional
- Álvarez, J. M., y Guerra Barón, A. (2013). El Acuerdo de Asociación Colombia y Perú-Unión Europea: de negociación bloque a bloque a negociación multi-partes. *Diálogos de Saberes*, 38, 117-132.
- Amin, S. (2014). Latin America Confronts the Challenge of Globalization: A Burdensome Inheritance. *Monthly Review*, 66 (7), 29-35.
- Arboleda, M. (2011). Party Based Anti Integrationism in The Andes: A Critical Approach. *The Latin Americanist*, 55 (3), 93-118. Recuperado desde <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1557-203X.2011.01099.x/full>.
- Arévalo Luna, G. A. y Arévalo Mutiz, P. L. (2009). El Tratado de Libre Comercio Colombia la Union Europea. (The Colombia Free Trade Agreement European Union. With English summary.). *Apuntes del CENES*, 28 (48), 95-124. Recuperado desde <http://ovidsp.ovid.com/ovidweb.cgi?T=JS&CSC=Y&NEWS=N&PAGE=fulltext&D=e-con&AN=1134865>.
- Avilés, W. (2008). US Intervention in Colombia: The role of transnational relations. *Bulletin of Latin American Research*, 27 (3), 410-429. doi:10.1111/j.1470-9856.2008.00277.x.

- Ayuso Pozo, A. (2001). La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina. La acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 54 (55), 85-109.
- Badie, B. (2013). *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*. Paris: La Découverte/Poche.
- Biebuyck, W. (2010). European Imaginaries and the Intelligibility of Integration. *Journal of Contemporary European Studies*, 18 (2), 161-180. doi:10.1080/14782804.2010.486967.
- Boniface, P. (2001). European power: For a multipolar world. *Strategic Analysis*, 25 (abril de 2015), 385-392. doi:10.1080/09700160108458964.
- Büttner, S. M. (2015). The "World-Cultural" Constitution of Regions: Sub-national Regional Mobilization from a World Society Perspective. *Journal of Contemporary European Studies*, (abril), 1-15. doi:10.1080/14782804.2015.1029247.
- Ceballos Molano, R. y García Velasco, I. C. (2013). Protección legal de las denominaciones de origen y las marcas frente a los tratados de libre comercio suscritos por Colombia. *Revista Prolegómenos*, 16 (32), 175-189.
- CEPAL. (2015). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la nueva coyuntura económica y social*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Chaban, N. y Elgström, O. (2014). The Role of the EU in an Emerging New World Order in the Eyes of the Chinese, Indian and Russian Press. *Journal of European Integration*, 36 (abril de 2015), 170-188. doi:10.1080/07036337.2013.841679.
- Chacón Cascante, A. y Crespi, J. M. (2006). Historical overview of the European Union banana import policy. *Agronomía Costarricense*, 30 (2), 111-127.
- Chambers, P. A. (2013). The Ambiguities of Human Rights in Colombia: Reflections on a Moral Crisis. *Latin American Perspectives*, 40 (192), 118-137. doi:10.1177/0094582X13492125.
- Chiodi, F. M. (2013). Cooperación europea en apoyo a las políticas públicas en América Latina: aciertos, dificultades y perspectivas. *Investigación y Desarrollo*, 21 (1), 185-208.

- Comisión Europea. (2007). *Colombia, documento de estrategia país 2007-2013* (Vol. 2007, p. 80).
- Comisión Europea. (2013a). Acuerdo comercial Colombia Unión Europea.
- Comisión Europea. (2013b). *Revisión intermedia y programa indicativo nacional 2011-2013 para Colombia*.
- Comisión Europea. (2014). Colombia, hojas de ruta de la UE para el compromiso con la sociedad civil en los países socios 2014-2017.
- Comunidad Europea y República de Colombia. (1993). Convenio Marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica de la cooperación económica en la República de Colombia en virtud del reglamento "ALA."
- Consejo de las Comunidades Europeas. (1998). Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena.
- De Zoysa, R. y Newman, O. (2009). Crisis and resurgence: redefining the United States and European Union relationship in the face of global challenges. *Twenty-First Century Society*, 4 (septiembre), 297-318. doi:10.1080/17450140903197419.
- Dri, C. (2010). Limits of the institutional mimesis of the European Union: The case of the Mercosur Parliament. *Latin American Policy*, 1 (1), 52-74. Recuperado desde <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.2041-7373.2010.00004.x/full>.
- Duarte García, J. (2012). La Unión Europea dentro del "giro" de la política exterior colombiana. *Papel Político*, 17 (2), 679-706.
- Dueñas, G. (2000). Cultural aspects in the integration of the Americas. *International Journal of Public Administration*, 23 (5-8), 1517-1529. doi:10.1080/01900690008525511.
- Ebert, F. C. (2014). Labour provisions in EU trade agreements : What potential for channelling labour standards-related capacity building ? *International Labour Review*, 23 (26), 1-21.
- Embajada de Italia en Bogotá. (s.f.). *Cooperación al desarrollo*. Recuperado desde http://www.ambbogota.esteri.it/Ambasciata_Bogota/Menu/I_rapporti_bilaterali/Cooperazione_allo_sviluppo/.
- Espinosa Fenwarth, A. (2013). *Análisis del Acuerdo de Asociación entre Colombia y la Unión Europea: agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias* (No. 24) (p. 85).

- Faber, G. y Orbie, J. (2008). The new trade and development agenda of the European Union. *Perspectives on European Politics and Society*, 9 (septiembre), 192-207. doi:10.1080/15705850801999693.
- Feiock, R. C., Moon, M. J. y Park, H. J. (2008). Is the world “flat” or “spiky”? Rethinking the governance implications of globalization for economic development. *Public Administration Review*, 68 (febrero), 24-35. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00832_2.x.
- Flemes, D. (2009). Brazilian foreign policy in the changing world order. *South African Journal of International Affairs*, 16 (abril de 2015), 161-182. doi:10.1080/10220460903265840.
- Flemes, D. (2013). Network Powers: strategies of change in the multipolar system. *Third World Quarterly*, 34 (abril de 2015), 1016-1036. doi:10.1080/01436597.2013.802504.
- García, M. (2012). The European Union and Latin America: “Transformative power Europe” versus the realities of economic interests. *Cambridge Review of International Affairs*, 7571 (septiembre), 1-20. doi:10.1080/09557571.2011.647762.
- Giraldo Buitrago, M. C. y Toro, G. H. (2011). Análisis de las consecuencias del tratado de libre comercio (TLC) entre Colombia y la Unión Europea (UE) en el subsector ganadero colombiano. *Graffías Disciplinarias de la UCPR*, 13, 13-20.
- GIZ. (s.f.). *Colombia*. Recuperado desde <http://www.giz.de/en/worldwide/397.html>.
- Gómez Quintero, J. D. (2011). La cooperación internacional en Colombia: el papel de la Unión Europea en el contexto del conflicto armado. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 1 (22), 1-16.
- Gowan, R. (2008). The United States and Peacekeeping Policy in Europe and Latin America: An Uncertain Catalyst? *International Peacekeeping*, 15 (septiembre), 84-101. doi:10.1080/13533310701879936.
- Granados, J. y Cornejo, R. (2006). Convergence in the Americas: Some Lessons from the DR-CAFTA Process. *The World Economy*, 29 (7), 857-891. doi:10.1111/j.1467-9701.2006.00827.x.
- Grugel, J. (1998). Romancing Civil Society: European NGOs in Latin American. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42 (2), 87-107. doi:10.2307/166283.

Gstöhl, S. y Hanf, D. (2014). The EU's Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context. *European Law Journal*, 20 (6), 733-748.

Gutiérrez Sanín, F. y Rincón, G. (2008). Rediscovering Europe? The aid dilemmas during and after the Plan Colombia. *Conflict, Security & Development*, 8 (septiembre), 71-107. doi:10.1080/14678800801977112.

Haass, R. N. (2008). The Age of Nonpolarity. *Foreign Affairs*, (mayo-junio), 44-56.

Hakim, P. (2011). The United States and Latin America: The Neighbourhood has Changed. *The International Spectator*, 46 (septiembre), 63-78. doi:10.1080/03932729.2011.628094.

Hamilton, D. (2010). Forging Networked Security in a Nobody-in-Charge World. *The International Spectator*, 45 (abril de 2015), 5-11. doi:10.1080/03932729.2010.536049.

Healy, T. (2014). Canadian and European Unions and the Canada-EU CETA Negotiations. *Globalizations*, 11 (septiembre), 59-70. doi:10.1080/14747731.2014.860798.

Hernández, B. y Lebre, P. (2012). La cooperación europea en materia de inmigración: el caso de España y la comunidad latinoamericana. *Revista de Estudios Sociales*, 42 (abril), 80-92. Recuperado desde <http://search.proquest.com/docview/1037882261/13B7C7D-54FF1340E594/1?accountid=9851>.

Hilary, J. (2014). European Trade Unions and Free Trade: Between International Solidarity and Perceived Self-Interest. *Globalizations*, 11 (septiembre), 47-57. doi:10.1080/14747731.2014.860335.

Icaza, R. (2010). Global Europe, Guilty! Contesting EU neoliberal governance for Latin America and the Caribbean. *Third World Quarterly*, 31 (septiembre), 123-139. doi:10.1080/01436590903557439.

Jinnah, S. y Morgera, E. (2013). Environmental Provisions in American and EU Free Trade Agreements: A Preliminary Comparison and. *Review of European Community & International Environmental Law*, 22 (3), 324-339.

Kappel, R. (2011). The challenge to europe: Regional powers and the shifting of the global order. *Intereconomics*, 46 (145), 275-286. doi:10.1007/s10272-011-0392-5.

- Karacaovali, B. (2011). Productivity matters for trade policy: theory and evidence. *International Business Review*, 52 (1), 33-62.
- Karacaovali, B. (2015). Varying Political Economy Weights of Protection: The Case of Colombia. *Economics & Politics*, 27 (2), 290-312. doi:10.1111/ecpo.12057.
- Kissack, R. (2011). The Performance of the European Union in the International Labour Organization. *Journal of European Integration*, 33 (septiembre), 651-665. doi:10.1080/07036337.2011.606689.
- Koch, F. (2015). City-regions and their role in the Euro-Latin American relations. *Regional Studies, Regional Science*, 2 (septiembre), 362-369. doi:10.1080/21681376.2015.1053515.
- Lehmann, K. (2014). Crisis? What (Type) of Crisis? The overlapping problems of the European Union. *Revista de Sociología y Política*, 22 (50), 33-48. doi:10.1590/1678-987314225004.
- Leon Sicard, T. E. (2009). Between Development and Environment: Uncertainties of Agrofuels. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 29 (3), 226-235. doi:10.1177/0270467609333734.
- Leontidou, L. (2004). The Boundaries of Europe: Deconstructing Three Regional Narratives. *Identities*, 11 (4), 593-617. doi:10.1080/10702890490883876.
- Li, H. (2007). China's growing interest in Latin America and its implications. *Journal of Strategic Studies*, 30, 833-862. doi:10.1080/01402390701431972.
- Lillo González, M. y Santamaría García, A. (2009). La Unión Europea y Colombia. Historia y desafío. *Anuario de Estudios Americanos*, 66 (1), 289-319.
- Lobo, G. J. (2012). Colombia, from failing state to a second independence: The politics and the price. *International Journal of Cultural Studies*, 16 (4), 351-366. doi:10.1177/1367877912460613.
- Malamud, A. (2010). Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, 32 (septiembre), 637-657. doi:10.1080/07036337.2010.518720.
- Mallart, P. (2013). The Crisis of the European Union. A Response. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 141 (enero-marzo), 191-195.

- Mårtensson, M. (2007). Mixed Representation and Legitimacy in the European Union. *Journal of European Integration*, 29 (septiembre), 285-302. doi:10.1080/07036330701442281.
- Martincus, C. V. y Gómez, S. M. (2010). Trade Policy and Export Diversification: What Should Colombia Expect from the FTA with the United States? *The International Trade Journal*, 24 (septiembre), 100-148. doi:10.1080/08853901003652344.
- Martínez Zarzoso, I. y Suárez Burguet, C. (2005). Transport costs and trade: Empirical evidence for Latin American imports from the European union. *The Journal of International Trade & Economic Development*, 14 (septiembre), 353-371. doi:10.1080/09638190500212121.
- Merlini, C. (2003). Empire, multipolar world or global governance. Take your pick. *The International Spectator*, 38, 11-25. doi:10.1080/03932720308457022.
- Mohan, B. (2009). The fall and rise of the Third World. *Journal of Comparative Social Welfare*, 25 (abril de 2015), 71-78. doi:10.1080/17486830802514072.
- Molano Cruz, G. (2007). Actores y estructuras del interregionalismo Unión Europea-Comunidad Andina. *Revista Mexicana de Sociología*, 69, 571-603. doi:10.2307/20454311.
- Oehme, C. G. (2010). Plan Colombia: Reassessing the Strategic Framework. *Democracy and Security*, 6 (septiembre), 221-236. doi:10.1080/17419166.2010.521055.
- Pabst, A. (2011). Euro-Atlantic and Eurasian Security in a Multipolar World. *American Foreign Policy Interests*, 33 (abril de 2015), 26-40. doi:10.1080/10803920.2011.552036.
- Page, S. (1999). The Relationship between the European Union and Mercosur. *The International Spectator*, 34 (septiembre), 91-108. doi:10.1080/03932729908456879.
- Pastrana Buelvas, E. (2011). El futuro de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿profundización o estancamiento? En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 201-234). Bogotá: Fescol.
- Poletti, A. y De Bièvre, D. (2014). Political mobilization, veto players, and WTO litigation: explaining European Union responses in trade

- disputes. *Journal of European Public Policy*, 21 (septiembre), 1181-1198. doi:10.1080/13501763.2014.897208.
- Quevedo Flores, J. A. (2010). La cumbre de Madrid 2010 y las perspectivas de la asociación estratégica eurolatinoamericana: ¿nuevo impulso o más discurso? *Entramado*, 6 (1), 76-97.
- Rhi Sausi, J. L. y Oddone, N. (2013). Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina. *Investigación y Desarrollo*, 21 (1), 58-285.
- Rodríguez, R. B. (2010). Las controversias del acuerdo de asociación económica Unión Europea-Colombia y la experiencia de otros países en vía de desarrollo. *Revista Civilizar*, 1 (2), 35-53.
- Ruiz, J. B. (2001). Strategic regionalism and the remaking of the triangular relation between the USA, the European Union and Latin America. *Journal of European Integration*, 23 (septiembre), 199-213. doi:10.1080/07036330108429101.
- Sanahuja, J. A. (2008). *La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional* (Nro. 12) (p. 82). Madrid.
- Sanahuja, J. A. (2013). La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance. *Investigación y Desarrollo*, 21 (1), 156-185.
- Sánchez, Z. y Norte, U. (2013). Social Responsibility of the International European Cooperation in Colombia, 21, 74-107.
- Scroll, P. y For, D. (2015). The evolving geo-economics of world trade. *Adelphi Series*, 54 (450), 121-138. doi:10.1080/19445571.2014.1019721.
- Seuba, X. (2013). Intellectual property in preferential trade agreements: What treaties, what content? *Journal of World Intellectual Property*, 16 (5), 240-261. doi:10.1002/jwip.12015.
- Silva, A. C. y Massey, D. S. (2015). Violence, Networks, and International Migration from Colombia. *International Migration*, 53 (5), 162-178. doi:10.1111/imig.12169.
- Silva Parejas, M. C. (2014). *La Asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea desde una perspectiva latinoamericana: la relación con los países de Europa Central y Oriental como elemento de dinamización del intercambio birregional*. Santiago de Chile: Fundación EU-LAC. doi:10.12858/0514es1b.

- Smith, K. E. (2013). Can the European Union be a Pole in a Multipolar World? *The International Spectator*, 48 (abril de 2015), 114-126. doi:10.1080/03932729.2013.788378.
- Sutton, P. (1993). The Banana Regime of the European Union, the Caribbean, and Latin America. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39 (2), 5-36.
- Tokman, V. E. (2007). The Informal economy, insecurity and social cohesion in Latin America. *International Labour Review*, 146 (1/2), 81-107.
- Urdanivia, F. (2001). Un recorrido por las teorías de la integración regional. *Análisis Económico*, XVII, 121-140. Recuperado desde <http://core.kmi.open.ac.uk/download/pdf/5348461.pdf>.
- Van Duck, P. (2010). The European Union's New Strategies Toward Emerging Asia and Latin America. *Japanese Economy*, 29 (septiembre), 75-97. doi:10.2753/JES1097-203X290275.
- Vigil Taquechel, C. A. (2013). Aprendiendo de la experiencia del Programa Alban para mejorar la cooperación en materia de educación superior entre la Unión Europea y América Latina. *Investigación y Desarrollo*, 21 (1), 286-311.
- Villarreal, M. A. (2014). The U.S.-Colombia free trade agreement: background and issues. *Current Politics and Economics of South*, 7 (2), 357-399.
- Winn, N. (2000). In Search of Europe's Internal and External Borders: Politics, Security, Identity and the European Union. *Perspectives on European Politics and Society*, 1, 19-48. doi:10.1163/156802500509621.
- Woolcock, S. (2014). Differentiation within reciprocity: the European Union approach to preferential trade agreements. *Contemporary Politics*, 20 (septiembre), 36-48. doi:10.1080/13569775.2014.881603.
- Youngs, R. (2000). Spain, Latin America and Europe: The complex interaction of regionalism and cultural identification. *Mediterranean Politics*, 5 (2), 107-128. doi:10.1080/13629390008414725.
- Youngs, R. (2012). Policy Issues The European Union and Democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 44 (3), 111-139.
- Zuluaga Nieto, J. (2007). U.S. Security Policies and United States-Colombia Relations. *Latin American Perspectives*, 34 (152), 112-119. doi:10.1177/0094582X06296356.

El rol de la cooperación alemana en la construcción de la paz en Colombia

*Peter Birle*¹

Introducción

Después de varios años de negociaciones, un acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC está ahora al alcance. Sin embargo, incluso si el acuerdo de paz se lleva a cabo en 2016 y es aceptado formalmente por la sociedad colombiana, el país se enfrentará a enormes desafíos para garantizar una paz duradera y sostenible. Tal paz requiere cambios fundamentales que no deben perder de vista las causas profundas del conflicto violento más antiguo de América Latina. Colombia sigue siendo uno de los países con la distribución del ingreso y de la tierra más desigual del mundo. Después de décadas de conflicto militar, las fracturas dentro de la sociedad colombiana son enormes. Coexisten y se entremezclan diferentes formas de violencia, por lo que algunos autores hablan de una cultura (política) de la violencia o una “cotidianización” de la violencia (Kurtenbach, 2004, pp. 16 ss.).

¹ Cientista Político. Director del Departamento de Investigación del Instituto Iberoamericano de Berlín y Profesor de la Universidad Libre de Berlín. Focos temáticos de investigación: políticas exteriores latinoamericanas en perspectiva comparada; cooperación e integración regional en América Latina; análisis comparado de sistemas políticos en América Latina; políticas científicas en perspectiva comparada y relaciones científicas entre Alemania y América Latina. Más información: <http://www.iai.spk-berlin.de/es/investigacion/investigadores/dr-peter-birle.html>.

Entre los desafíos más grandes del posconflicto se encuentran el apoyo y la indemnización de las víctimas, el tratamiento jurídico de los crímenes cometidos durante el conflicto, el tratamiento social y político del pasado traumático así como la desmovilización y reintegración de los exguerrilleros en la sociedad. Sin lugar a dudas, los costos económicos, políticos y sociales de la paz son altos, pero no se pueden comparar de ninguna manera con los costos que traería consigo una continuación del conflicto armado. Por lo tanto, la disposición de todos los actores involucrados a construir la paz debe ser reforzada una y otra vez.

Un elemento importante para hacer frente a los desafíos del posconflicto es el apoyo de la comunidad internacional, que puede y debe respaldar la implementación de los acuerdos de paz con medidas de política exterior y de cooperación al desarrollo. La asistencia de la comunidad internacional en la búsqueda de una paz duradera no se inicia en cero. Esto es debido principalmente al hecho de que desde hace mucho tiempo y a pesar del conflicto armado activo, grandes partes de la sociedad colombiana se han movilizado por la paz, buscando para eso el apoyo de actores externos. Ya hoy muchos socios internacionales de Colombia están comprometidos en campos como construcción de paz (Alemania, Corea, España, Italia, Japón, Países Bajos, Suecia, Unión Europea), derechos humanos (Finlandia, Noruega, Reino Unido, Unión Europea, USAID), fortalecimiento del Estado de Derecho (Francia, Unión Europea) y desplazamiento forzado (Suiza) (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, s.f.). Mientras a mediados de la década pasada todavía se constataba una disminución del interés europeo por Colombia (Helfrich y Kurtenbach, 2006, p. 24), actualmente puede observarse una tendencia hacia compromisos más fuertes por parte de la Unión Europea y de países como Alemania.

Este artículo trata de qué papel pueden desempeñar la política exterior alemana y la cooperación alemana en la búsqueda de una paz duradera para Colombia². En la primera sección se identifican algunos factores de los cuales dependen fundamentalmente las posibilidades de actores externos a contribuir a la búsqueda de la paz. En la segunda sección se analiza la cooperación oficial para el desarrollo de la República Federal de

2 Aunque Alemania también juega un papel en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con Colombia, esta no se analiza en el marco de este trabajo. Véanse al respecto APC-Colombia (2013) y Comisión Europea (2007).

Alemania con respecto a las cuestiones relacionadas con la búsqueda de la paz. La tercera sección está dedicada al análisis de la actitud de la política exterior alemana hacia el proceso de paz en Colombia y en particular del papel del Delegado Especial Alemán para el Proceso de Paz en Colombia, el diputado Tom Koenigs. En la cuarta sección se analizan las actividades correspondientes de las fundaciones políticas. La quinta parte se refiere brevemente al papel de las instituciones de las iglesias y agrupaciones de compromiso social. El artículo termina con un breve balance de los potenciales y límites del papel de la cooperación alemana en la búsqueda de una paz sostenible y duradera para Colombia.

Posibilidades y limitaciones de los actores externos en la búsqueda de la paz

Básicamente, podemos distinguir entre dos grupos de actores externos: por un lado los Estados y las organizaciones internacionales; por el otro lado, las organizaciones no gubernamentales. Ninguno de los grupos es homogéneo en sí mismo. Las posibilidades de otros Estados y organizaciones internacionales para contribuir a la búsqueda de la paz en Colombia se ven limitadas por el derecho internacional, sobre todo por los principios de soberanía nacional y de no intervención. Sin el consentimiento explícito del Gobierno colombiano, ningún otro gobierno puede realizar o encargar actividades de cooperación en el territorio nacional. Por lo tanto, un requisito previo para las actividades de desarrollo es generalmente un acuerdo formal entre los gobiernos de los países participantes, acordando los objetivos fundamentales y los instrumentos concretos de la cooperación. El grupo de actores no gubernamentales se compone de diversos tipos de organizaciones. En el caso alemán, va desde las fundaciones políticas hasta organizaciones religiosas y caritativas. Una de las ventajas de los actores no estatales es a menudo su acceso a grupos sociales y políticos específicos. Pueden organizar apoyo para esos grupos y ayudarles a realizar sus respectivos objetivos. Además, pueden contribuir a la realización de procesos de diálogo social. Sin embargo, las actividades de los actores no gubernamentales se enfrentan siempre a la cuestión de su representatividad y legitimación.

Las actividades de ambos grupos de actores externos dependen no sólo de sus propios intereses y de su mandato, sino también de su percepción de la situación colombiana. Aplicado al campo de la búsqueda de la paz, esto significa que las respectivas percepciones que los actores externos tienen de las causas del conflicto, del papel de los diferentes actores involucrados y de las dinámicas que se pueden esperar, influyen de una manera importante en sus estrategias de cooperación. En un estudio publicado en 2004 sobre el papel de los actores externos en la contención de la violencia en Colombia, Sabine Kurtenbach menciona cuatro posibles deficiencias con respecto a las acciones de los actores externos: a) una interpretación errónea de los conflictos complejos y sus causas; b) estrategias de intervención que disponen de un horizonte temporal muy limitado; c) una falta de coherencia de los actores externos entre sus diferentes políticas parciales; y d) una falta fundamental de coordinación internacional (Kurtenbach, 2004, p. 46).

Aunque el estudio de Kurtenbach fue escrito en momentos cuando, a diferencia de hoy, no existía ninguna perspectiva concreta de paz, las estrategias mencionadas por la autora en el sentido de contribuir a la erradicación de la violencia en Colombia por parte de los actores externos, siguen siendo muy útiles. Según ella, una estrategia sustentable de búsqueda de paz debería sobre todo combatir las causas de la violencia, civilizar los actores de la violencia y fortalecer los actores civiles. Para combatir las causas de la violencia, Kurtenbach propone actividades en cuatro campos de acción: el cambio de la cultura política, el fortalecimiento democrático del Estado, el aumento de la participación y el cambio en el acceso y la utilización de los recursos naturales del país. Esto significa, por ejemplo, que los actores externos pueden contribuir a la transición de una cultura política de la violencia hacia una cultura política de la paz a través de la organización de procesos de diálogo entre distintos grupos de actores. Un objetivo central de tales diálogos sería que las partes del conflicto tomen conocimiento de la posición del otro y que la analicen. Las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC que se llevan a cabo en La Habana, con el apoyo del Gobierno cubano, podrían mencionarse como ejemplo de tal tipo de apoyo por parte de actores externos. Del mismo modo, este tipo de procesos de diálogo son posibles dentro de Colombia entre actores de la sociedad civil, el Gobierno y la guerrilla. Los actores externos también pueden contribuir a fortalecer un Estado de

desarrollo democrático. Mientras que el Estado colombiano cuenta con enormes capacidades represivas, sus capacidades integradoras y su legitimación democrática tienen muchas deficiencias. Apoyar y asesorar el Estado colombiano en el mejoramiento de su estructura recaudatoria y el establecimiento de mecanismos transparentes de control de los gastos, podría ser una contribución importante por parte de actores externos (Kurtenbach, 2004, pp. 60 ss.; Helfrich y Kurtenbach, 2006, p. 32).

El marco político y social para las actividades de los actores externos ha mejorado enormemente en los últimos años. Si bien se mantiene un alto nivel de conflictividad y violencia, hay una discusión más abierta que durante el gobierno del presidente Uribe respecto del reconocimiento del conflicto interno, la situación de los derechos humanos y el desplazamiento interno. La Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) fueron pasos importantes hacia un escenario de posconflicto que se mueve más cerca con las negociaciones de paz entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las FARC, iniciadas en 2012 en La Habana. Pero a pesar de los acuerdos parciales logrados entre el Gobierno y las FARC, todavía no se logró un cese al fuego bilateral. Si bien las FARC decretaron una tregua unilateral en julio de 2015, las operaciones militares del Ejército colombiano continúan en diferentes áreas del país, justificadas con el argumento de que las hostilidades de la guerrilla contra la población civil se han mantenido, creando situaciones ante las cuales la fuerza pública debe seguir actuando.

La cooperación oficial para el desarrollo de la República Federal de Alemania

La cooperación en materia de política de desarrollo entre la República Federal de Alemania (RFA) y la República de Colombia existe desde hace más de 50 años. Las áreas prioritarias de la cooperación se definen cada dos años a través de consultaciones y negociaciones intergubernamentales que conducen a la firma de un convenio entre ambos países. Solamente los proyectos acordados en estas negociaciones pueden ser realizados. La Embajada de la RFA representa la cooperación alemana en cualquier espacio de coordinación política para el desarrollo. La ejecución de los proyectos de cooperación técnica está a

cargo de la Cooperación Internacional Alemana (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, GIZ³), mientras que la cooperación financiera es ejecutada por el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, KfW) (ERFA, 2011). Actualmente hay dos líneas prioritarias de la cooperación bilateral: 1) construcción de paz y prevención de crisis y 2) política ambiental, protección y uso sostenible de recursos naturales (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2014, pp. 22 ss.). El apoyo en la búsqueda de la paz ha sido durante mucho tiempo un foco de la cooperación al desarrollo alemana. Ya al principio de la década pasada el tema “desarrollo de la paz, prevención y manejo de las crisis política y ambiental” fue un foco de la cooperación alemana (Schönrock 2004, p. 308).

El enfoque de la Cooperación Internacional Alemana en el desarrollo para la paz y la seguridad se basa en varios conceptos transectoriales del Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ). Según el *Enfoque intersectorial para la prevención de crisis, transformación de conflictos y consolidación de la paz* de 2005, la cooperación alemana debe estar dirigida principalmente a reducir las causas estructurales de los conflictos violentos para prevenir su escalada, fortalecer los actores de la sociedad civil y del Estado en el manejo de conflictos de manera no violenta y fomentar la paz en situaciones de posconflicto (BMZ, 2005). Según el concepto transectorial *Desarrollo para la paz y la seguridad. El compromiso de la política de desarrollo en contextos de conflicto, fragilidad y violencia* de 2013, la cooperación alemana tiene como objetivos principales: a) superar las causas profundas de los conflictos, la fragilidad y la violencia; b) mejorar las habilidades para el manejo no violento de conflictos; y c) crear las condiciones para un desarrollo pacífico e inclusivo. Los programas de cooperación deben basarse en los siguientes principios de actuación: 1) hacer el compromiso sensible al contexto y basarlo en los requisitos para la paz y la seguridad; 2) manejar de manera abierta los conflictos de finalidad y dilemas; 3) tener objetivos realistas; 4) mejorar el manejo de riesgos en todos los niveles; 5) no hacer daño: no apretar dinámicas negativas; 6) alinear las estrategias a las estructuras

3 La GIZ es una empresa federal que fue creada en 2011 como fusión de la Cooperación Técnica Alemana (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, GTZ), el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (*Deutscher Entwicklungsdienst*, DED), y Capacitación y Desarrollo Internacional (*Internationale Weiterbildung und Entwicklung*, InWEnt).

locales; 7) asegurar el éxito más rápido en perspectiva a largo plazo (BMZ, 2013, pp. 16 ss.).

Los programas más importantes de la cooperación técnica alemana realizados durante la última década en las áreas de desarrollo de la paz y la justicia transicional en Colombia fueron:

- Desarrollo de la Paz mediante Fomento de la Cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil, Cercapaz, (vigencia: 2007-2015).
- Fortalecimiento de los Derechos de la Mujer para la Prevención de la Violencia en Colombia, ProDeMujer, (vigencia: 2010-2012).
- Fomento de medidas de confianza para la implementación participativa del ordenamiento ambiental AMEM, SerMacarena I, (vigencia: 2011-2012); y Fomento de procesos de diálogo y negociación para una implementación participativa del ordenamiento ambiental en Colombia, SerMacarena II, (vigencia: 2013-2015).
- Fortalecimiento del Estado de Derecho, FortaEsDer, (vigencia: octubre de 2004-marzo de 2014).
- Apoyo al proceso de paz en Colombia en el contexto de la Ley de Justicia y Paz, ProFis, (vigencia: 2008-2014).

En el marco de este artículo no es posible analizar detenidamente todos los programas mencionados, pero al menos los programas Cercapaz y ProFis se presentarán con más detalle. El programa Cercapaz, operando a nivel local y regional en los departamentos Norte de Santander, Caldas y Cesar, se basó en la hipótesis de que las diferentes iniciativas existentes de lucha contra la violencia tanto por parte de la sociedad civil como por parte del Gobierno, carecían de intercomunicación. Además, la falta de confianza entre la sociedad civil y el Estado había resultado en un bloqueo de la comunicación recíproca. Como la construcción de confianza era considerada como una condición previa necesaria para el desarrollo de la paz, una de las metas básicas del programa fue crear alianzas para una cooperación más eficaz entre actores estatales y sociedad civil. El término “conflicto” no se entendió exclusivamente como el conflicto armado, sino como un conjunto complejo de conflictos políticos y sociales, desconfianza y violencia. A través de la construcción de confianza entre los actores de la sociedad civil y el Estado, el programa aspiró a establecer diálogos constructivos y así posibilitar soluciones sostenibles para los conflictos. Entre los interlocutores del programa contaban entidades

regionales y locales del Estado colombiano, redes de organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector privado y organizaciones sociales de grupos tradicionalmente excluidos, como son mujeres, jóvenes, población en situación de desplazamiento, afrocolombianos e indígenas. Para lograr sus objetivos, el programa se basó en cuatro bloques temáticos: 1) gobernabilidad democrática y legitimidad; 2) fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil para la construcción de la paz; 3) capacidades para la gestión constructiva y sostenible de recursos naturales y medioambiente; 4) culturas de paz, promoviendo este último bloque propuestas innovadoras para el desarrollo conjunto de culturas de paz con ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones estatales. Los aportes del programa Cercapaz han sido evaluados en una gran cantidad de publicaciones y manuales (GIZ, 2011a y 2014a-f). Algunos de los ejemplos más representativos del trabajo y de los aprendizajes en el marco del programa se encuentran en el *Compendio de orientaciones prácticas y aprendizajes de la cooperación entre Estado y sociedad civil para el desarrollo de la paz* (GIZ, 2014b).

El programa ProFis nació en el año 2006, cuando en respuesta a una solicitud presentada por la Fiscalía General de la Nación (FGN) ante la Embajada de la RFA, el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de la RFA envió un experto en derecho penal internacional a Colombia para evaluar las posibilidades de un posible apoyo alemán en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz. Hasta 2008 el experto alemán trabajó como experto integrado en la FGN, brindando asesoría en las áreas de derecho penal internacional, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Sobre la base de las experiencias positivas con el intercambio, nació la idea de iniciar un programa propio con el objetivo principal de contribuir a que los fiscales y los jueces de la Ley de Justicia y Paz apliquen la legislación nacional e internacional de manera más eficaz, sobre todo en relación con las poblaciones vulnerables. El equipo de ProFis, formado por expertos en las áreas de justicia, policía e investigación, a partir de 2008 asesoró a la FGN en la aplicación e implementación de la Ley de Justicia y Paz. El programa incluía asesoramiento en la optimización de los procesos operativos y legales y la descentralización de las investigaciones. También contemplaba la capacitación de fiscales, investigadores judiciales y funcionales de las autoridades jurídicas, por ejemplo, en métodos de interrogación aptos para menores de edad. También se elaboraron directrices para el

tratamiento diferencial con grupos especialmente vulnerables como las comunidades indígenas y afrodescendientes, con el objetivo de incorporarlos más al proceso de justicia transicional. Otra actividad en el marco del programa fue el apoyo a los trabajos de identificación de los restos mortales de más de 3.000 víctimas y el asesoramiento en la definición de estándares para la organización y conservación de expedientes judiciales de importancia histórica (ERFA, 2011, p. 23).

Durante el año 2013 se realizó una revisión de los programas implementados por la Cooperación Internacional Alemana dentro del área focal de desarrollo de la paz y manejo de crisis. Los resultados de esta revisión y las consultaciones entre los gobiernos de Alemania y Colombia resultaron en un nuevo programa de cooperación de cuatro años iniciado en 2015. Este nuevo programa lleva el nombre ProPaz y sus actividades se llevarán a cabo en Norte de Santander, Meta y a nivel nacional. Si bien el programa intenta continuar el trabajo de los programas Cercapaz, ProFis y SerMacarena, también está pensado para intervenir en procesos o temas nuevos, sobre todo en función de los futuros acuerdos de las negociaciones de paz en La Habana. El enfoque básico del programa está dirigido a implementar las políticas de paz a nivel local, regional y nacional de manera participativa y eficiente, teniendo en cuenta tanto aspectos de género como las situaciones especiales de grupos afrocolombianos e indígenas. Se establecieron tres campos de acción:

- En el campo de acción “construcción de paz regional” está previsto cooperar con las administraciones locales y departamentales en asuntos relacionados con la admisión de medidas de paz en planes de desarrollo locales y regionales. La sociedad civil debería participar en la elaboración y ejecución de tales planes.
- En el campo de acción “justicia transicional y memoria histórica” se apoya la elaboración de reglamentos para la cooperación entre el Ministerio Público, los tribunales y el Ministerio de Justicia, para garantizar sentencias más eficaces y una mejor protección de las víctimas. También está previsto fortalecer las capacidades para el trabajo profesional de archivo y documentación, así como para establecer archivos, museos y memoriales.
- En el campo de acción “aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” se apoya la coordinación entre actores estatales y grupos de la sociedad civil, con el fin de lograr una

aplicación más efectiva de la legislación en materia de indemnización de las víctimas. En apoyo del proceso de restitución de tierras, el proyecto acompaña como proyectos piloto algunos procesos de restitución colectiva de tierras de principio a fin (GIZ, 2015).

Otro programa nuevo de la Cooperación Alemana relacionado con la búsqueda de paz es el programa Fortes (Fortalecimiento Estructural de la Asistencia e Integración de Desplazados Internos en el Departamento de Caquetá en Colombia) con una duración de 2014 a 2017. Fortes intenta mejorar la coordinación entre las organizaciones estatales y no estatales a cargo de la asistencia a víctimas del conflicto armado en la capital departamental, Florencia. Alrededor de 100.000 personas están actualmente registradas como víctimas del desplazamiento forzado interno en el departamento de Caquetá. Gran parte de ellos vive en Florencia. El programa quiere contribuir a la creación de ofertas integrales de asistencia e integración para las víctimas y a su integración en el mercado laboral. Para lograr esos objetivos, se crea bajo el liderazgo de la Alcaldía de Florencia un servicio administrativo para la asistencia a las víctimas. A través de ese servicio se sistematizarán las ofertas de información, asesoramiento y subsidios para las víctimas (GIZ, 2014j).

El compromiso financiero de la cooperación alemana para el desarrollo en Colombia ha aumentado significativamente en los últimos años. Mientras que para 2011 y 2012 se habían aprobado 119 millones de euros (105 millones para la cooperación financiera y 14,5 millones para la cooperación técnica) (ERFA, 2011, p. 6), el Gobierno alemán se comprometió a apoyar a Colombia con 327 millones de euros para 2015 y 2016 (303 millones para la cooperación financiera, 24 millones para la cooperación técnica) (Wagner y Werner, 2015). El fuerte aumento de la cooperación financiera se debe especialmente al hecho de que la KfW le concedió un préstamo de 100 millones de dólares en condiciones preferenciales a Colombia. Se trata de un préstamo programático que está basado en la implementación de un conjunto de políticas para la construcción de paz. Los objetivos y acciones relacionados con el préstamo se acordaron entre varias entidades estatales involucradas en ámbitos como la implementación de la Ley de Víctimas, la reintegración, el desarrollo rural y el fortalecimiento de capacidades nacionales y territoriales para el desarrollo de paz. Según Marcus von Essen, jefe de cooperación de la Embajada

alemana en Colombia, es la primera vez que Alemania apoya a un país en su política de construcción de paz mediante tal tipo de préstamo. Para los próximos años se prevén otros dos créditos programáticos en el contexto de la búsqueda de la paz.

La cooperación alemana al desarrollo en Colombia tiene una buena reputación. En 2011, el entonces alto consejero presidencial de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de Colombia, Diego Andrés Molano Aponte, comentó lo siguiente al respecto:

El énfasis en el acompañamiento a temas estructurales, en particular a aquellos relacionados con el fortalecimiento institucional y de la sociedad civil, desde una óptica de desarrollo de capacidades, ha permitido que su contribución sea sostenible, replicable y de alto impacto. La cooperación alemana se caracteriza por promover procesos inclusivos, en los que los agentes directamente involucrados tienen un alto grado de participación en la identificación y en la contribución a la solución de sus necesidades. [...] Alemania se caracteriza, además, por sus altos niveles de coordinación con las prioridades del país, actuando en el marco de los principios consagrados por la Declaración de París. (Citado por ERFA, 2011, p. 5)

En una entrevista llevada a cabo en 2015, Alejandro Gamboa, director de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, destacó el amplio acuerdo entre los objetivos del Gobierno colombiano y de la Cooperación Alemana para el Desarrollo. Según él, las tres prioridades para el posconflicto definidas en la hoja de ruta de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (construcción de paz, desarrollo rural sostenible, conservación y sostenibilidad ambiental) son totalmente compatibles con las prioridades de la cooperación alemana (Wagner, 2015).

En la propia Alemania, los diversos proyectos de cooperación al desarrollo se evalúan periódicamente con el fin de hacer frente a las expectativas y la realidad. No muchos de estos informes están disponibles públicamente; los pocos que lo están muestran que, a pesar de las evaluaciones generalmente positivas, también se formulan críticas y desafíos. El *Informe de síntesis de prevención de crisis y construcción de paz* publicado en 2011, que considera también las experiencias con un Programa de Educación para la Paz en Centroamérica, México y Colombia llevado a

cabo entre 2003 y 2006, contiene las siguientes declaraciones sobre las experiencias de los proyectos en Colombia:

El proyecto en Colombia está trabajando a nivel local, regional y nacional. Sin embargo, esto se hace en varios temas, por lo que la sinergia resultante es probable que sea baja. (GIZ, 2011b, p. 26)⁴

El enfoque temático de los proyectos está fuertemente influenciado por las prioridades de los gobiernos respectivos. Por ejemplo, no fue posible hablar abiertamente sobre el conflicto armado en Colombia durante el gobierno de Uribe, era necesario de buscar accesos indirectos a esta cuestión. Existen límites también en la capacidad para la reforma de los gobiernos locales, que en algunas regiones todavía son controlados por grupos armados a pesar de los esfuerzos del proyecto para fortalecer la participación ciudadana. (GIZ, 2011b, p. 31)

Algunos proyectos logran buenos resultados a nivel individual o local. Sin embargo, no logran el salto cualitativo a nivel de la sociedad. Por ejemplo se logró fortalecer organizaciones de mujeres en Colombia, pero esto no fue suficiente para aumentar la capacidad de las mujeres de articularse en procesos públicos, entre otras cosas como consecuencia de sus bajos niveles de educación y estatus social. (GIZ, 2011b, p. 49)

Del mismo modo se logró a través de actividades culturales estimular procesos de reflexión entre los jóvenes de los barrios desfavorecidos con respecto a su propio papel en los conflictos cotidianos y su propia relación con la violencia. Sin embargo, los procesos de aprendizaje individuales no se manifestaron en una disminución de los conflictos violentos en los distritos afectados. (GIZ, 2011b, p. 49)

La falta de voluntad política de los actores involucrados es el mayor obstáculo para el logro de efectos indirectos, relacionados con la paz. Las evaluaciones muestran que los proyectos no son capaces de cambiar las estructuras de poder locales o incluso nacionales, más bien, que están trabajando dentro o con estas estructuras. En Colombia, esto se traduce en limitaciones en el logro de los efectos indirectos, ya que los gobiernos locales tienen que seguir someterse a los grupos armados locales. (GIZ, 2011b, p. 60)

4 Traducciones del autor.

Por supuesto, no es posible aplicar sin más estas declaraciones a los programas de cooperación mencionados anteriormente, sobre todo porque las condiciones políticas en Colombia se han desarrollado positivamente. Pero las citas señalan algunos desafíos fundamentales que deben afrontar todos los proyectos de cooperación al desarrollo. Uno de esos desafíos básicos es el *scaling up*, es decir, la transferencia de procesos exitosos a nivel local, al nivel regional o nacional. Sin embargo, parece que la cooperación alemana al desarrollo en general logra evitar con éxito por lo menos tres de las cuatro deficiencias mencionadas por Kurtenbach (véase más arriba) que pueden tener las acciones de actores externos: la interpretación subyacente de los conflictos y sus causas por parte de la Cooperación Alemana es adecuada, sus estrategias de intervención disponen de un horizonte temporal de largo plazo y hay un grado satisfactorio de coherencia entre los diferentes programas parciales⁵.

La política exterior alemana y el proceso de paz en Colombia

Las relaciones políticas y diplomáticas entre Alemania y Colombia son un tema poco investigado por la literatura científica. En el sitio web del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán se encuentra solamente la siguiente frase con respecto a las relaciones políticas con Colombia: “Entre Alemania y Colombia existen desde hace mucho tiempo relaciones amistosas y cada vez más estrechas, a las cuales contribuyen la economía alemana, el intercambio científico, instituciones culturales y la cooperación al desarrollo” (Auswaertiges Amt, 2015). En los últimos años, sin embargo, se puede observar una creciente densidad de visitas recíprocas en los niveles más altos. En todas estas visitas, los representantes de la parte alemana han expresado su total acuerdo con el proceso de paz iniciado por el presidente Santos, señalando la disposición de Alemania de apoyar esta política. En mayo de 2013, el presidente de la RFA, Joachim Gauck, visitó Colombia. Uno de los puntos claves de la visita fue su intervención en la Universidad de los Andes con el discurso *Reconciliación y cultura de la memoria en Alemania*. Durante su discurso, Gauck dejó muy claro por qué

5 La cuarta deficiencia posible mencionada por Kurtenbach, la falta de coordinación internacional, no es objeto de este ensayo.

considera sumamente importante el proceso de paz en Colombia y por qué hay muchas posibilidades de intercambio entre los dos países sobre ese tema y los desafíos relacionados:

¿Cómo se puede generar justicia tras una época de violencia, injusticia y graves violaciones de los derechos humanos fundamentales? ¿Cómo se les pueden pedir cuentas a los victimarios e integrar a los menos culpables en la sociedad? ¿Cómo se les puede restituir a las víctimas su dignidad, cómo pueden ser reconocidas y reparadas? Y para terminar: ¿cómo pueden lograr un nuevo comienzo en una sociedad democrática los culpables, los seducidos, los no implicados y las víctimas?

No me es ajeno reflexionar sobre este tema, concretamente por dos motivos. La generación de mis padres, después de 1945, tuvo que enfrentarse en Alemania a los crímenes cometidos durante la dictadura nacionalsocialista, crímenes perpetrados dentro de su propio país, sobre todo contra los judíos y otros pueblos. Y mi generación, después de 1989, tuvo que encarar las injusticias cometidas por el régimen comunista de la RDA contra sus ciudadanos. (Gauck, 2013, p. 213)

Durante la visita que el presidente Santos realizó en noviembre de 2014 a la sede del Gobierno alemán en Berlín, la canciller Angela Merkel calificó de “muy valiente” el proceso de paz en Colombia, ofreció fondos alemanes para el posconflicto y dijo: “Colombia, cuenta con el apoyo pleno de Alemania” (*El País*, 6 de noviembre de 2014). En su visita a Colombia en febrero de 2015, el ministro federal de Relaciones Exteriores de Alemania, Steinmeier, comentó de manera similar: “espero que el año 2015 sea el año de la paz para Colombia” (Embajada Alemana Bogotá, 27 de febrero de 2015). En abril de 2015, Steinmeier nombró al diputado del Parlamento Federal Alemán (*Bundestag*) Tom Koenigs, como Delegado Especial para el proceso de paz en Colombia. El motivo de crear tal cargo fue acompañar a la institucionalidad de Colombia en la búsqueda de la paz y, más allá de ello, irradiar el apoyo alemán durante todo el proceso del posconflicto. Sin embargo, parece que el nombramiento en un primer momento causó preocupaciones en el lado colombiano, temiendo una posible interferencia alemana en asuntos del país. En su primer informe, presentado en noviembre 2015, Koenigs escribe al respecto:

El nombramiento de un Delegado del Ministro Federal de Asuntos Exteriores para apoyar el proceso de paz en Colombia ha sido entendido en Bogotá, ante todo, como una declaración de Alemania en apoyo de una paz negociada. Si bien [el nombramiento] en realidad refuerza la línea del presidente [Santos], inicialmente ha despertado temores de interferencia. Duró dos meses y requirió una conversación aclaratoria entre los ministros de Relaciones Exteriores de Alemania y Colombia para preparar el primer viaje. Ahora las preocupaciones han sido superadas, la no injerencia en el proceso de negociación en la isla está garantizada y se desistió de las reservaciones, si es que existían. (Koenigs, 2015, p. 3)

En una entrevista con el diario *El Tiempo*, Koenigs caracterizó los componentes de su misión por la paz en Colombia de la siguiente manera:

El primer componente y el de mayor significado es que Alemania le apuesta a la paz en Colombia. Apoyamos su búsqueda como un proceso irreversible y viable. [...] Estamos a la orden de lo que el proceso necesite. Seré un interlocutor entre mi país y la institucionalidad colombiana. [...] Mi idea también es servir de puente entre las sociedades civiles de Alemania y de Colombia, para que se junten y converjan en proyectos para la paz y por la paz. (*El Tiempo*, 6 de mayo de 2015)

Koenigs se pronunció también con respecto al papel que Alemania jugará frente a aquellos que se oponen al proceso de paz:

Conocemos de la existencia de sectores que se oponen a la salida negociada del conflicto. Sobre eso, nuestro mensaje es contundente: nosotros estamos del lado de quienes buscan la paz, de quienes están trabajando por lograr la paz. Pienso que aquellos sectores que se oponen a la paz, no solamente se aíslan dentro de Colombia, sino también quedarán aislados en el escenario internacional. Por supuesto, estaré abierto a la comunicación con los mismos, pero bajo el presupuesto de que nuestra labor es en pro y no en contra del proceso de paz. (*El Tiempo*, 6 de mayo de 2015)

De la misma manera, Koenigs se articuló en el informe publicado en noviembre de 2015:

Incluso después de las maravillas de La Habana, el proceso [de paz] no es irreversible. Negociaciones anteriores con las Farc, el ELN y el M19 han sido perturbadas repetidamente e incluso en el último momento. Tanto entre los militares como en la guerrilla y en la sociedad hay personas que están descontentos y ofendidos. [...] La presión de la comunidad internacional, incluyendo los Estados Unidos y el Vaticano, la UE y Cuba, los Países Bajos y Alemania, sigue siendo importante. (Koenigs, 2015, p. 4)

Koenigs define siete pautas para proyectos alemanes de apoyo a la paz:

1. Poner énfasis en la cooperación con las víctimas y sus organizaciones: “mujeres, niños, sobrevivientes y familiares de los desaparecidos son los mejores protagonistas de la verdad, la justicia y la no repetición” (Koenigs, 2015, p. 6).
2. Concentrar la cooperación al desarrollo en regiones prioritarias: Según Koenigs, la cooperación alemana para el desarrollo ha elegido acertadamente tres regiones prioritarias (Norte de Santander, Meta y Caquetá), todas provincias que están marcadas por el conflicto, donde las FARC y el ELN operan y la paz podría traer cambios significativos.
3. Coordinar las actividades de los actores externos: Koenigs insiste en que la participación en los mecanismos de coordinación debe ser parte de la planificación de cualquier proyecto de la sociedad civil. Ningún proyecto apoyado con dinero público alemán debe escapar a esta lógica.
4. Paz significa también paz territorial y paz ambiental: Koenigs enfatiza que la guerra tuvo y tiene lugar en las regiones y provincias descuidadas. Por eso las negociaciones de paz, según él, deben materializarse en una paz territorial. Esto incluye también los recursos naturales y su uso. Si los respectivos conflictos persisten, pueden incluso debilitar la aceptación de la paz.
5. Con el fin de financiar la implementación de los acuerdos de paz deben utilizarse diversos instrumentos, por ejemplo, otros préstamos programáticos y probablemente también la participación de Colombia en el Fondo Fiduciario de la UE (Koenigs, 2015, p. 7).
6. El proceso de paz ha durado mucho tiempo y necesita mucha paciencia. Muchas iniciativas de paz fracasaron en el camino. El compromiso de los actores internacionales con Colombia

solamente es creíble si se involucra en este largo viaje con sus altos y bajos.

7. El cambio decisivo debe tener lugar en la mente: para el desarrollo de la democracia y la paz y para la creación de una cultura de paz, se necesita un cambio en la mente de las personas. Por tanto, los proyectos de cooperación deben ser dirigidos principalmente a la educación en todos los niveles, la creación de capacidades, la transferencia de conocimientos y tecnología y la colaboración directa entre las instituciones educativas.

Las directrices mencionadas por Koenigs como representante del Ministerio de Relaciones Exteriores muestran muchas consonancias con las directrices y prioridades de la cooperación alemana para el desarrollo. Entonces parece que no hay mayores divergencias entre la política exterior y la política de cooperación al desarrollo de Alemania hacia Colombia. En realidad, esto debería ser una cuestión de rutina, pero el pasado ha demostrado en repetidas ocasiones que no es siempre así.

Las actividades de las fundaciones políticas

Las fundaciones políticas constituyen un elemento especial de la política alemana. Se trata de instituciones de educación sociopolítica y democrática, vinculadas a los partidos políticos, si bien jurídicamente son independientes de ellos. En la actualidad existen seis fundaciones políticas: la Fundación Friedrich Ebert (FES), vinculada al Partido Socialdemócrata; la Fundación Konrad Adenauer (KAS), vinculada al Partido Demócrata Cristiano; la Fundación Hanns Seidel (HSS), vinculada al Partido Social Cristiano; la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad (FNS), vinculada al Partido Liberal; la Fundación Heinrich Boell (HBS), vinculada al Partido Verde; y la Fundación Rosa Luxemburg (RLS), vinculada al partido La Izquierda.

Las tareas principales de las fundaciones políticas son la educación política en Alemania y en el extranjero, el fomento de talentos y la cooperación al desarrollo. Dado que esas tareas son consideradas de interés público, las fundaciones políticas reciben subvenciones del presupuesto federal, en función de su representación en la Cámara Federal de Diputados, vía el Ministerio del Interior. Para proyectos específicos, reciben además fondos del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio Federal

de Medio Ambiente, del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo y del Ministerio Federal de Educación e Investigación. Debido a que las fundaciones políticas realizan actividades en numerosos países de todo el mundo, estableciendo amplias redes con actores políticos y sociales y buscando la construcción y profundización de los sistemas democráticos, constituyen un elemento especial tanto de la política exterior como de la cooperación internacional de Alemania. El hecho de que cada fundación política mantiene redes con distintos partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, resulta en que en su totalidad cubren un amplio espectro ideológico y proporcionan un valioso complemento a la política exterior oficial de Alemania.

En Colombia, tres fundaciones políticas actualmente están representadas con su propia oficina: la Fundación Friedrich Ebert (Fescol), la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y la Fundación Hanns Seidel (HSS)⁶. Una mirada a los eventos, medidas de capacitación, publicaciones y otras actividades de las fundaciones, muestra que el apoyo al proceso de paz es un objetivo importante para ellas. Con este fin, cooperan con partidos políticos colombianos y con numerosos actores de la sociedad civil. En el marco de este artículo no es posible analizar de manera sistemática la labor de las tres fundaciones políticas con respecto al tema de la búsqueda de la paz, pero un vistazo a sus actividades muestra el compromiso con el tema.

Solamente en los últimos dos años, la KAS organizó las siguientes actividades relacionadas con las temáticas paz y posconflicto:

- Ciclo de cuatro mesas temáticas sobre las fronteras en el posconflicto
- Otorgamiento del premio “Emprender Paz. La apuesta empresarial”, con el propósito de ofrecer un reconocimiento al esfuerzo del sector empresarial en la construcción de paz en el país
- Serie de foros sobre “Gobernabilidad, derechos humanos y construcción de paz territorial en el posconflicto”
- Foro “Víctimas, paz y posacuerdo” en Chocó
- Conversatorio “Posconflicto en Colombia: reflexiones y propuestas para recorrer la transición”

6 La siguiente información proviene casi exclusivamente de los sitios web de las fundaciones. Véase: <http://www.fescol.org.co/>; <http://www.kas.de/kolumbien/es/>; <http://www.hss.de/americalatina/es/colombia.html>.

- Cursos “Pistas para narrar la paz” en Florencia, Caquetá y Arauca
- Mesa de expertos “La reforma al fuero penal militar: implicaciones para el posconflicto”
- Foro “Mecanismos para la refrendación de acuerdos de paz”
- Conversatorio “La paz: ¿en su recta final?”
- Seminario “Ordenamiento territorial y educación, pilares de una paz sostenible”
- Serie de cuatro mesas de expertos sobre “Políticas públicas para el posconflicto”
- Mesa de expertos “Estrategias de prevención de la reproducción de la violencia en el posconflicto”
- Lanzamiento de la plataforma virtual “La Silla de la Paz”

En el mismo período, la KAS publicó libros como *El posconflicto en Colombia - Reflexiones para recorrer la transición, Descentralización en-clave de paz: propuestas para la gobernabilidad territorial en el posconflicto*, el manual *Pistas para narrar la paz: periodismo en el posconflicto*, la encuesta nacional *Actitudes y opiniones sobre narrativas de paz* y el informe especial *Estrategias y retos políticos para la paz. Recomendaciones para el sector político y la sociedad civil*. En la ejecución de estas actividades, la Fundación colaboró con instituciones como el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, la Misión de Observación Electoral, la Comisión de Conciliación Nacional, la Oficina de Planeación de la Policía Nacional de Colombia, el Centro de Altos Estudios Legislativos y el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz.

La Fescol, en el marco de su línea de trabajo “paz y seguridad”, trabaja para que los sectores sociales, políticos, militares y gubernamentales lleguen a consensos en pro de una solución negociada al conflicto armado. Con ese objetivo, la Fundación promueve iniciativas y espacios de encuentro para visibilizar experiencias de reconciliación, respeto a los derechos humanos y apoyo a las víctimas del conflicto. También apoya la formulación de propuestas para hacer frente a viejos y nuevos fenómenos de violencia, crimen organizado y delincuencia común. Según la FES, tales fenómenos pueden representar un desafío para articular y consolidar la seguridad pública y la democracia en Colombia en el largo plazo. Entre las actividades organizadas en los últimos tiempos, pueden mencionarse:

- Otorgamiento del Premio Nacional de Paz
- Debate sobre DD.HH. y grupos poblacionales con los candidatos a la Gobernación del Atlántico
- Encuentro nacional “La primera reconciliación es política. De la guerra a la democracia en el posconflicto”
- Debate sobre derechos humanos y grupos poblacionales
- Tercera reunión del Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza

La Fescol ha publicado, entre otras, las siguientes publicaciones que se ocupan de las cuestiones de paz y posconflicto: *Paz y reconciliación. Estudio de procesos regionales de reconciliación en Colombia y la promoción de una política nacional de reconciliación; Contextos de la reconciliación en Medellín y Bogotá; Documento de sistematización de imaginarios, desafíos y logros de procesos de reconciliación en Bogotá y Medellín; La reconciliación en la coyuntura política del gobierno Santos; Revisión de la literatura especializada en reconciliación; Los retos en convivencia, administración de justicia y seguridad rural en el posconflicto.*

La Fundación Hanns Seidel se dedica también repetidamente a las temáticas de paz y posconflicto. Ha organizado o apoyado, por ejemplo, los siguientes eventos al respecto:

- Encuentro de la red Redunipaz
- Apoyo a las actividades del Consejo Nacional de Paz
- Foro “La justicia transicional y el rol de la Corte Penal Internacional”
- Foro “Protección internacional de los derechos humanos en un marco de justicia transicional”
- Foro “Diálogos de paz en La Habana”

Además, la HSS ha publicado los libros *Visiones sobre construcción de paz, sociedad civil y fortalecimiento de la democracia* y *La cuestión rural en Colombia: tierra, desarrollo y paz.*

Si bien las tres fundaciones políticas pueden ser clasificadas en diferentes corrientes ideológicas y cooperan con socios nacionales de distintos espectros políticos y sociales, les une un consenso básico democrático y pluralista. Eso se muestra también en el hecho de que a veces se organizan actividades conjuntas. En octubre de 2014, la Embajada de la República Federal de Alemania y las tres fundaciones políticas representadas en Colombia, la Fescol, la KAS y la HSS, en cooperación con el Centro

Nacional de Memoria Histórica, la Universidad Nacional de Colombia y el diario *El Tiempo*, realizaron el Segundo Foro Colombo-Alemán “Reconciliación, responsabilidad y memoria: experiencias alemanas y perspectivas para Colombia”.

Además de sus actividades en Colombia, las fundaciones políticas juegan un papel importante para la información de la opinión pública alemana sobre los acontecimientos en Colombia y para el diálogo germano-colombiano. Invitan regularmente representantes de sus contrapartes colombianas a Alemania, donde se llevan a cabo seminarios, mesas de expertos y charlas con ellos y se organizan reuniones con tomadores de decisiones. Este tipo de diálogo transfronterizo es muy enriquecedor para las relaciones germano-colombianas y significa un complemento importante a las relaciones bilaterales a nivel de gobierno.

El papel de las instituciones de las iglesias y agrupaciones de compromiso social

Además de los representantes diplomáticos de la RFA en Colombia, las organizaciones dedicadas a la cooperación técnica y financiera y las fundaciones políticas, hay otras organizaciones con sede en Alemania que apoyan proyectos de desarrollo en Colombia. Se trata de las organizaciones no gubernamentales, que en parte también reciben fondos públicos, pero en gran medida se financian con fondos privados (donaciones). Algunas de estas organizaciones son de origen eclesiástico, como por ejemplo *Brot für die Welt* (Pan para el Mundo), el servicio protestante para el desarrollo⁷; Caritas, un organismo humanitario dependiente de la iglesia católica⁸; y *Diakonie Katastrophenhilfe* (Operaciones de Socorro de la Diaconía), una organización humanitaria de origen evangélico⁹. Otras organizaciones son de origen privado, por ejemplo, la Cruz Roja Alemana (*Deutsches Rotes Kreuz*), una institución privada de carácter humanitario¹⁰, o *Terre des Hommes* (Tierra de Hombres), una organización

7 Véase: <http://www.brot-fuer-die-welt.de/es/pan-para-el-mundo.html>.

8 Véase: <http://www.new.pastoralsocial.org/>.

9 Véase: <http://www.diakonie-katastrophenhilfe.de/hilfe-weltweit/uebersicht-aller-projekte/kolumbien.html>.

10 Véase: <http://www.drk.de/weltweit/lateinamerika/kolumbien-graffiti-statt-drogen.html>.

caritativa que promueve el desarrollo de la infancia defendiendo sus derechos¹¹.

Todas las organizaciones mencionadas apoyan proyectos de ayuda para grupos sociales desfavorecidos en Colombia, de los cuales muchos están relacionados con la búsqueda de la paz y la contención de la violencia. En general, estos proyectos se llevan a cabo por las organizaciones asociadas colombianas. Si bien no es posible presentar un inventario sistemático de los proyectos en el marco de este artículo, cabe mencionar algunos ejemplos. La Cruz Roja Alemana apoya el proyecto Jóvenes en Acción para la Convivencia y la Paz (Paco), que se lleva a cabo en Riohacha y en el que jóvenes aprenden a resolver conflictos sin violencia. Operaciones de Socorro de la Diaconía distribuye alimentos y productos de uso diario, proporciona apoyo psicosocial, ayuda a restaurar los medios de vida de afectados del conflicto armado e informa sobre el conflicto en Europa. Tierra de Hombres apoya a organizaciones colombianas comprometidas con los derechos humanos y el trabajo por la paz.

Además, hay organizaciones que no realizan sus propios proyectos en Colombia, pero que en Alemania informan sobre la situación del país, el conflicto armado y los esfuerzos de paz. Una y otra vez estas organizaciones, a menudo en colaboración con otras ONG, actúan sobre los tomadores de decisiones en Alemania, para que ellos reclamen frente al Gobierno colombiano la garantía de democracia, derechos humanos y paz. Una de estas organizaciones es el Centro de Formación de la Federación Sindical Alemana (*DGB-Bildungswerk*), comprometido con el respeto de los derechos fundamentales y los derechos sindicales en Colombia¹². Otro ejemplo es la asociación *kolko e.V. – Menschenrechte für Kolumbien* (Derechos Humanos para Colombia), organización que promueve frente a los gobiernos alemán y colombiano una política coherente en materia de derechos humanos en Colombia y proporciona información actualizada sobre la situación de los derechos humanos. El problema de la tierra y la lucha contra la impunidad son focos de su trabajo¹³.

11 Véase: <http://www.tdh.de/was-wir-tun/projekte/suedamerika/kolumbien.html>.

12 Véase, por ejemplo, el folleto *DGB-Bildungswerk*, 2011.

13 Véase <http://kolko.net/uber-kolko/>.

Conclusión

El artículo ha mostrado el grado de compromiso de los actores gubernamentales y no gubernamentales alemanes con la búsqueda de la paz y con un desarrollo democrático en Colombia. Ya hay una gran variedad de actividades que después de un posible acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC pueden continuar y fortalecerse aún más. En todos los proyectos deberían tomarse en cuenta las siete pautas formuladas por el Delegado del Ministro Federal de Asuntos Exteriores para apoyar el proceso de paz en Colombia.

Áreas en las que la experiencia alemana puede ser particularmente útil incluyen, por ejemplo, la educación para la paz, el tema de las culturas de la memoria, la justicia transicional y la consideración de los aspectos de género. Por supuesto, este apoyo externo siempre va a ser nada más que puntual porque los proyectos se realizan sólo en lugares o en regiones individuales. Pero pueden dar impulsos y fomentar aprendizajes que después se toman en cuenta en otros niveles.

La contribución se ha centrado sólo en la cooperación en el campo de la búsqueda de la paz en el sentido estricto. Esto no quiere decir que la cooperación en otras áreas (por ejemplo, desarrollo sostenible, cooperación científico-tecnológica) no es también una contribución a la paz, sobre todo cuando uno ha adoptado un concepto más amplio de la paz en el sentido de “paz positiva” como lo propone Galtung.

Referencias

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (s.f.). *Cooperación bilateral*. Recuperado desde <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=106>.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2013). *Análisis país bilateral. Unión Europea*. Bogotá: APC-Colombia.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2014). *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*. Bogotá: APC-Colombia.
- Auswaertiges Amt. (2015). *Beziehungen zwischen Kolumbien und Deutschland*. Recuperado desde http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/Kolumbien_node.html.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ. (2005). *Übersektoriales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung* (Enfoque intersectorial para la prevención de crisis, transformación de conflictos y consolidación de la paz en la cooperación al desarrollo alemana. Una estrategia para la consolidación de la paz). Berlín: BMZ (Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo).
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ. (2013). *Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt* (Desarrollo para la paz y la seguridad. El compromiso de la política de desarrollo en contextos de conflicto, fragilidad y violencia). Berlín: BMZ (Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo).
- Comisión Europea. (2007). *Colombia. Documento de estrategia país 2007-2013*. Bruselas: Comisión Europea.
- DGB-Bildungswerk. (2011). *Länderprofil Kolumbien. Licht am Ende des Tunnels im Bürgerkriegsland? Annäherung und neue Freiräume nach der Ära Uribe* (Perfil país Colombia. ¿Luz al final del túnel en la guerra civil? Acercamiento y nuevas libertades después de la era Uribe). Düsseldorf: DGB-Bildungswerk BUND.

- El Tiempo. (6 de mayo de 2015). El que no quiera la paz quedará aislado: Tom Koenigs. El delegado del Gobierno alemán para el proceso de paz con Farc dice que las víctimas serán claves.
- Embajada Alemana Bogotá. (27 de febrero de 2015). *Ministro alemán Steinmer en su visita a Colombia: "que el año 2015 sea el año de la paz"*. Recuperado desde http://www.bogota.diplo.de/Vertretung/bogota/es/_pr/steinmeierInKol2015_.html.
- ERFA. (2011). Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Kolumbien/ Embajada de la República Federal de Alemania. *Juntos creando el futuro. La cooperación alemana en Colombia*. Bogotá: ERFA.
- Gauck, J. (2013). Discurso del presidente federal Joachim Gauck sobre "Reconciliación y cultura de la memoria en Alemania". *Colombia Internacional*, 78, 213-222.
- GIZ. (2011a). Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/ Cooperación Internacional Alemana. *Evaluación intermedia/2010 – Informe breve Programa Cercapaz "Cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el Desarrollo de Paz"*, Colombia. Eschborn: GIZ.
- GIZ. (2011b). *Synthesebericht Krisenprävention und Friedensentwicklung* (Informe de síntesis de prevención de crisis y construcción de paz). Eschborn: GIZ.
- GIZ. (2014a). *Academia y construcción de paz en Colombia. Valoración de los aportes de la cooperación alemana*. Bogotá: GIZ.
- GIZ. (2014b). *Cercapaz. Compendio de orientaciones prácticas y aprendizajes de la cooperación entre Estado y sociedad civil para el desarrollo de la paz*. Bogotá: GIZ.
- GIZ. (2014c). *Comités territoriales de justicia transicional y mesas de participación de víctimas. Escenarios que favorecen el diálogo entre Estado y sociedad civil para la inclusión social y la construcción de paz en Colombia*. Bogotá: GIZ.
- GIZ. (2014d). *Culturas de paz como enfoque en la cooperación alemana. Resultados y aprendizajes*. Bogotá: GIZ.
- GIZ. (2014e). *Iniciativas con jóvenes en prevención de violencias y construcción de paz. Aprendizajes y recomendaciones para la práctica y la decisión política*. Bogotá: GIZ.

- GIZ. (2014f). *Sociedad civil y Estado, en confianza: camino para construir paz. La experiencia Cercapaz*. Bogotá: GIZ.
- GIZ. (2014g). *El teatro para la convivencia. Una adaptación del teatro foro en el marco de Cercapaz*. Bogotá: GIZ.
- GIZ. (2014h). *Transformación de conflictos mediante el diálogo. Herramientas para practicantes*. Bogotá: GIZ.
- GIZ. (2014i). *Transparencia y participación para generar confianza. Evaluación de los aportes del Sistema Integral de Información Administrativa y Financiera (SIIAF) y del Presupuesto Participativo (PP) en Colombia*. Bogotá: GIZ.
- GIZ. (2014j). *Programa Fortes. Fortalecimiento Estructural de la Asistencia e Integración de Desplazados Internos en el Departamento de Caquetá en Colombia*. Eschborn: GIZ.
- GIZ. (2015). *ProPaz. Unterstützung der Friedensentwicklung in Kolumbien (Apoyo a la consolidación de la paz en Colombia)*. Eschborn: GIZ.
- Helfrich, L. y Kurtenbach, S. (2006a). *Kolumbien - Wege aus der Gewalt: zur Frage der Transformation lang anhaltender Konflikte*. Osnabrück: Deutsche Stiftung Friedensforschung.
- Helfrich, L. y Kurtenbach, S. (2006b). *Colombia, caminos para salir de la violencia*. Frankfurt am Main: Iberoamericana Editorial Vervuert.
- Heuft, A. (2015). *Inició el nuevo programa de paz. Programa ProPaz. Boletín GIZ Colombia*, 11, 12.
- InWEnt. (2007). *Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH. Educando para una cultura de paz: ¿hacia dónde nos lleva este camino?* Bogotá: InWEnt.
- Koenigs, T. (2015). *Mitglied des Deutschen Bundestages. Beauftragter des Bundesministers des Auswärtigen zur Unterstützung des Friedensprozesses in Kolumbien (Miembro del parlamento alemán. Delegado del Ministro Federal de Relaciones Exteriores para apoyar el procesode paz en Colombia). 1. Bericht*. Recuperado desde www.tom-koenigs.de/presse-news/bericht-zum-friedensprozess-in-kolumbien.
- Kurtenbach, S. (2004). *El papel de los actores externos en la contención de la violencia en Colombia*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Kurtenbach, S. y Lutscher, P. (2015). *Kolumbien – den Frieden gewinnen. GIGA Focus Lateinamerika*, 6.

- Macana, M. y Valdivieso, A. (2014). El rol de Alemania en el marco de la cooperación binacional sobre el proceso de Justicia y Paz en Colombia. *Papel Político*, 19 (1), 149-178.
- Schönrock, P. (2004). La cooperación europea al desarrollo como herramienta de seguridad hacia Colombia: retos y oportunidades. C. Cardona et al. (Eds.), *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas* (pp. 301-334). Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Wagner, T. (2015). Un Plan Marshall para Colombia. Entrevista con Alejandro Gamboa, director de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia. *Boletín GIZ Colombia*, 11, 18-21.
- Wagner, T. y Werner, M. (2015). Alemania aumenta cooperación al doble. *Boletín GIZ Colombia*, 11, 6-7.

Relación Brasil-Colombia en un escenario de posconflicto: posibilidades y agendas

Carolina Pedroso y Marília Souza¹

Introducción

La posible resolución del conflicto interno colombiano, perspectiva más factible con el avance de las negociaciones en La Habana, debe representar un nuevo momento para la realidad colombiana. Así como décadas de conflicto tuvieron impactos internos y externos para el país, consideramos que su solución pacífica también tendrá un efecto de *spill-over* en los países vecinos. Brasil, que intenta ejercer un rol de liderazgo regional, no será indiferente a ese movimiento, teniendo en cuenta no solamente las posibilidades que se abren frente a dicho escenario, sino la importancia de Suramérica en su estrategia de inserción internacional. En este sentido, nuestro primer esfuerzo será plantear cómo la diplomacia brasileña trata de construir un liderazgo pacífico y pacificador en la región.

En un segundo momento, con el objetivo de pensar en las perspectivas de actuación brasileña en un probable posconflicto en Colombia,

¹ Carolina Pedroso es doctoranda del Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP), investigadora del IEEI-UNESP y docente de Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de Administración, Marketing y Comunicación (ESAMC) de São Paulo. E-mail: carolinasp.ri@gmail.com.

Marília Carolina B. Souza es doctoranda del Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP), investigadora del IEEI-UNESP e NUPRI-USP y docente de Relaciones Internacionales en la Universidad Anhembi Morumbi y FECAP. E-mail: profa.marilia.csouza@gmail.com.

presentaremos un análisis de las relaciones bilaterales. A partir de este cuadro general, nos fijaremos en las múltiples dimensiones de esta relación con el fin de localizar espacios donde ya ocurre la actuación conjunta y se puede profundizar aún más con la conclusión de los diálogos de paz.

En una tercera parte, a partir del reconocimiento internacional de las políticas sociales de Brasil, presentaremos algunas iniciativas que pueden servir de inspiración para Colombia en un contexto de posconflicto. Además de posibilidades de acción conjunta en el ámbito gubernamental y de cooperación técnica, hay organizaciones sociales con una fuerte interlocución con otros movimientos de la región —sobre todo en la lucha por la reforma agraria y el desarrollo rural, que es un punto clave en los diálogos de paz— y que pueden ser actores importantes en un proceso de mayor proximidad entre los países.

Con base en el panorama desarrollado, serán sugeridas recomendaciones para fortalecer los esfuerzos de acercamiento de Brasil y Colombia en un contexto de posconflicto, en que mecanismos de construcción de confianza mutua en diversos ámbitos —intergubernamental a nivel bilateral y regional; entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil; entre gobiernos y movimientos sociales— serán fundamentales.

Brasil y su vocación para el liderazgo regional pacífico

Brasil es un país de proporciones continentales, pero, diferentemente de Rusia, India, China y Estados Unidos, que se desarrollaron a partir de acciones agresivas en sus límites fronterizos o por intervenciones militares longincuas, el Estado brasileño presenta condiciones de excepcionalidad para sus dimensiones. Históricamente el país consolidó sus fronteras en el espacio suramericano de forma pacífica y, sumado a los esfuerzos del Barão de Rio Branco, lo hizo por medio de la diplomacia y del derecho (Lafer, 2010, p. 261).

Esta identidad diplomática del país, sobre todo proyectada para Suramérica, fue analizada por Gelson Fonseca (1998) como una expresión de **“moderación constructiva”**, basada en la capacidad de reducir los conflictos, crisis y dificultades en su cotidiano diplomático. Este desarrollo pacífico en su vecindad posibilitó al país la priorización de su agenda

interna y, al mismo tiempo, la consolidación del componente suramericano en su identidad diplomática regional. Ese espacio político permitió, para Lafer (2010, p. 261): “transformar **fronteiras-separação** em **fronteiras-cooperação**, o que em tempos mais recentes se traduziu em fazer não apenas a melhor política, mas a melhor economia de uma geografia”².

La priorización de cuestiones internas se vigorizó durante el siglo XX, cuando el país manejaba los temas internacionales como “externalidades”, y actuaba frente a los fenómenos políticos y económicos en cuanto un “nacionalismo de fines”. Sin embargo, señala Lafer, dicho escenario se modificó con el fin de la Guerra Fría, cuando Brasil solo podía mantener su autonomía si se integraba de forma más intensa en las agendas de negociación multilateral y regional, porque su participación efectiva en las normas y pautas de negociaciones se convirtió en necesaria, así como su presencia más amplia en Sudamérica (Lafer, 2010).

Brasil buscó aun involucrarse en materia de seguridad multilateralizada, es decir, una seguridad cooperativa. A través de esta estrategia, a lo largo del siglo XX, el país no mostró entusiasmo y compromiso en la Guerra Fría ni tampoco en el temprano siglo XXI, cuando no se comprometió en la lucha contra el terrorismo, tema esencialmente de la política norteamericana. Como bien apuntó Cervo (2008, p. 119):

[...] o que está em jogo por trás da política de segurança e defesa é a permanência do país na situação periférica ou a possibilidade de desempenhar papel relevante nas relações internacionais, na suposição de que apenas diplomacia e economia não bastam.³

Así privilegió tres aspectos principales de la política de seguridad, que se extienden hasta los días actuales: (i) la seguridad colectiva, que se explica por la pertenencia al bloque occidental en la Guerra Fría; (ii) la nacionalización de la seguridad promovida en los años 1970; y (iii) la seguridad multilateralizada, con más realce en el ámbito regional y multilateral para Brasil (Cervo, 2008, p. 119).

2 Transformar **fronteras-separación** en **fronteras-cooperación**, lo que en tiempos recientes se tradujo como hacer, no solamente la mejor política, sino también la mejor economía de una geografía.

3 Lo que está en juego detrás de la política de seguridad y defensa es la permanencia del país en una situación periférica o la posibilidad de desempeñar un papel relevante en las relaciones internacionales, bajo el supuesto de que la diplomacia y la economía no bastan.

A partir de estos aspectos, es importante resaltar que desde la década de 1980 el país ha buscado nuevos impulsos y formas de inserción regional y global. Tal contexto evidenciará, en los 1990, una profundización de la relación entre política exterior y seguridad. Amado Cervo (2008) destaca las principales tendencias de este período: (i) iniciativas de integración regional y fortalecimiento de la concepción de zona de paz en Suramérica; (ii) diplomacia multilateral alrededor de la construcción de la seguridad global; (iii) abandono y recuperación de la ambición de lograr un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Cervo, 2008, p. 137).

Con el objetivo de consolidar el proyecto de construcción de una Zona de Paz en Suramérica, Brasil mantuvo, en los 90, dos grandes frentes de acción: por un lado, creó y fortaleció medidas de confianza mutua en el Cono Sur, sobre todo con Argentina; y por otro, proyectó para toda la región una imagen de país pacificador, que tendía a tener capacidad de liderar y mediar procesos de resolución de conflictos (Cervo, 2008, p. 141).

La política exterior de Luiz Inácio Lula da Silva se mostró pragmática al reforzar su presencia en Sudamérica y en el plano multilateral. A nivel regional, en su gobierno hubo una clara resistencia a los intentos norteamericanos de concebir a las Fuerzas Armadas locales como fuerzas policiales para respaldar la lucha contra el narcotráfico y, después, en el combate al terrorismo. Con la creación de Unasur, en 2008, se le dio una respuesta institucional a la voluntad de tener más autonomía regional y espacios de diálogos endógenos sobre sus problemas. Por otro lado, en el ámbito multilateral, Brasil reforzó su presencia en misiones de paz y pasó a liderar la del Haití —la Minustah— en 2004, aun buscando el puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

En el primer mandato de la presidenta Dilma Rousseff (2010-2014), fue evidente que había un impulso inicial a la participación del país en los foros regionales y multilaterales, como afirma Pecequillo (2014, p. 14):

Observou-se o aprofundamento da integração na América do Sul (Mercado Comum do Sul-MERCOSUL, Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana-IIRSA, União das Nações Sul-Americanas-UNASUL e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos-CELAC), a participação ativa em negociações multilaterais em organismos tradicionais (Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional, G-20 financeiro), a criação de alianças de geometria variável entre

os emergentes (Índia, Brasil, África do Sul-IBAS, Brasil, Rússia, Índia, China África do Sul-BRICS, G-20 comercial), o reforço de parcerias extrarregionais com a UE e a retomada de uma política Sul-Sul na África, na Ásia e no Oriente Médio. As Cúpulas América do Sul-Países Árabes (ASPA) e América do Sul-África (ASA) foram sinalizações inéditas.⁴

Para la autora, la transición de Lula a Dilma presentó puntos comunes, pero también hubo algunas diferencias importantes:

O governo da Presidente Dilma Rousseff possui tanto elementos de continuidade quanto de descontinuidade quando comparado ao do Presidente Lula. Ainda que exista a continuidade de um projeto interno e externo de Estado, recuos em agendas como a da relação bilateral Brasil-Estados Unidos indicam descontinuidade, associados a uma menor intensidade externa.⁵ (Pecequilo, 2014, p. 31)

Es también importante señalar que, si por un lado había más posibilidades de buscar autonomía en la región, por otro ese hecho se consubstanciaba en la presencia cada vez menos intensa de Estados Unidos, por una serie de factores, ya sea por su mayor preocupación con el Medio Oriente, o por la ausencia de proyectos reales que pudieran conquistar los líderes locales. De acuerdo a Cristina Pecequilo (2015, p. 18), eso también pasó por la:

[...] ausência de ações concretas e compromissos norte-americanos para o aprofundamento das negociações. Somado a esta dinâmica, a América Latina iniciou um processo de descolamento dos Estados Unidos diante desta ausência de avanços e devido à crise socioeconômica que a atingiu a partir do final da década, levando ao renascimento

4 Hubo una profundización de la integración en América del Sur (Mercosur, IIRSA, Unasur, CELAC), la participación activa en las negociaciones multilaterales en organizaciones tradicionales (ONU, FMI, el G-20 financiero), la creación de alianzas de geometría variable entre las economías emergentes (India, Brasil, Suráfrica —IBSA—, Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica —BRICS—, el G-20 comercial), el fortalecimiento de las asociaciones extrarregionales con la UE y la reanudación de una política Sur-Sur en África, Asia y Medio Oriente. La cumbre de los países de América del Sur- países árabes (ASPA), y América del Sur-África (ASA), fueron señales inéditas.

5 El gobierno de la presidenta Dilma Rousseff tiene elementos tanto de continuidad como de discontinuidad en comparación con el presidente Lula. Aunque exista continuidad de un proyecto interno y externo de Estado, la agenda y los reveses en la relación bilateral entre Estados Unidos y Brasil indican discontinuidad asociada con la intensidad externa inferior.

de projetos internos e externos de autonomia relacionados à ascensão de governos de esquerda ao poder.⁶

Por lo tanto, dentro de esa confluencia de aspectos centrípetos, ya sea por modificaciones externas a la región o por un aglutinamiento de espacios políticos intrínsecos más amplios, fue posible, por un lado, reforzar vía Unasur un proyecto concreto para la zona de paz regional y, por otro, buscar a través de medidas de cooperación y neutralización un desvanecimiento del liderazgo brasileño en la región y, en ese sentido, Colombia se convierte en un actor clave en este proceso.

Las relaciones Brasil-Colombia: historia, espacios y posibilidades para la cooperación

Compartiendo una frontera de más de 1.645 kilómetros, Brasil y Colombia han mantenido siempre relaciones cordiales, pero de baja densidad. Por cuenta de responsabilidades compartidas en la cuenca amazónica, ambos firmaron el Tratado de Cooperación Amazónica (1978) —posteriormente convertido en Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA— con Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Las iniciativas bilaterales más significativas también estaban centradas en la región de frontera, cuando en 1993 fue creada la comisión de vecindad entre los dos países, en la que se discuten problemas locales en diversas áreas a fin de buscar soluciones conjuntas (Londoño, 2013). Sin embargo, de acuerdo a Beatriz Miranda (2014), esas acciones regionales y bilaterales eran incipientes y no significaban todavía una alianza estratégica.

Según Ramírez (2009), hay muchos factores que explican el relativo distanciamiento histórico entre Brasil y Colombia. Por parte colombiana, en especial en algunos círculos militares, había el temor de que el vecino actuara de manera imperialista en la región. La desconfianza y el desconocimiento mutuo, a su vez, estaban presentes en ambos países. La diferencia en la estrategia de inserción internacional es otro elemento que

6 Falta de acciones concretas y compromiso norteamericanos para la profundización de las negociaciones. Sumado a esta dinámica, América Latina comenzó un proceso de desprendimiento de Estados Unidos, impulsado por la falta de avances y por la crisis socioeconómica del final de la década, lo que llevó a la reactivación de proyectos autonomistas internos y externos y el ascenso de gobiernos de izquierda al poder.

contribuyó para que las relaciones bilaterales no fuesen muy profundas (Miranda, 2004; Pastrana y Vera, 2013).

Sin embargo, con la intensificación de las pretensiones globales de Brasil se observa que Sudamérica ganó un rol determinante a partir de los años 2000 —transición entre los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva— y un mayor acercamiento con Colombia. La llegada de Álvaro Uribe Vélez a la Presidencia en 2002 y el consecuente fortalecimiento del Plan Colombia, que empezó en 2000, indujeron las relaciones exteriores del país a un mayor alineamiento con Estados Unidos. Es importante señalar que la Colombia de Uribe, a pesar de que mantuvo estrechos vínculos con la potencia hemisférica y en algunas ocasiones frenó el activismo brasileño, también reforzó los lazos con Brasil, especialmente en temas de defensa y comercio (Miranda, 2014; Ramírez, 2009).

El mayor compromiso en materia de defensa, ejemplificado por la presencia de Brasil en la reunión de ministros de Defensa de los vecinos de Colombia, que tuvo lugar en Bogotá en 2003, sirvió para que la cooperación aumentara, en especial en términos de operación conjunta de las Fuerzas Armadas en la represión de la delincuencia transfronteriza y del terrorismo. Aun así, es importante tener en cuenta que los dos países tenían visiones distintas sobre la actuación de las guerrillas y de la presencia de EE.UU. en Colombia. Brasil siempre ha tenido preocupaciones sobre la instalación de bases militares norteamericanas en el territorio de su vecino. Al mismo tiempo, con el fin de prevenir las actividades de los grupos armados en suelo brasileño, el país adoptó una postura de “cordialidad tácita” con las guerrillas y el Gobierno de Venezuela, que según Colombia era cómplice de tales actividades y permitía que ocurriesen en su territorio (Londoño, 2015; Miranda, 2014).

A partir de 2010 cuando llegan al poder Juan Manuel Santos en Colombia y Dilma Rousseff en Brasil, ya existía un ambiente más favorable para la interacción bilateral, gracias a los esfuerzos de sus antecesores (Pastrana y Vera, 2013). Con un cambio de perfil en la diplomacia presidencial de Santos y Rousseff, que comparadas con las de Uribe y Lula son menos personalistas, la relación entre los países siguió creciendo en diversas áreas, más allá de la defensa y del comercio, llegando a agricultura, desarrollo fronterizo y cooperación técnico-científica, como veremos a continuación.

El comercio bilateral: “derribando la pared”

El paulatino fortalecimiento de las relaciones bilaterales durante el período Uribe-Lula hizo posible el debilitamiento de los temores históricos. Además de avances notables en términos de seguridad y defensa, detallados a continuación, se puede identificar la sustitución de la histórica competencia en la exportación de café por iniciativas de cooperación, con el objetivo de hacer frente a los productores de Centroamérica y Asia. A partir de estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo y Proexport (entidad de fomento de las exportaciones colombianas), los empresarios de Colombia vislumbraron nuevas posibilidades comerciales con Brasil, y con la realización de reuniones de trabajo, pudieron incrementar sus exportaciones al vecino (Ramírez, 2009). Esa proximidad, aunque motivada por condiciones externas como la competencia en el mercado internacional, se vio facilitada por una mayor voluntad política de los países en explorar el potencial de esa asociación.

Os resultados destes esforços nas áreas de comércio e investimento mostram uma intensificação do comércio bilateral: nos últimos cinco anos (2004-2008), este se multiplicou por 2,6. As exportações brasileiras para a Colômbia aumentaram 200% (em 2008 atingiram US\$ 650 milhões), sendo quase todas de origem industrial (aviões, aparelhos de comunicação, alumínio e metálicos). A Colômbia duplicou suas vendas para o Brasil. O setor químico apresenta o melhor desempenho relativo. A indústria leve atinge apenas 12% do total exportado ao Brasil, enquanto os produtos primários (carvão e petróleo) aumentaram a partir de 2007 até alcançar 62% das exportações colombianas para o Brasil. O déficit comercial da Colômbia com o Brasil se duplicou, embora de algum modo ele seja compensado pelo aumento dos investimentos brasileiros.⁷ (Ramírez, 2009, p. 15)

7 Los resultados de estos esfuerzos en los ámbitos del comercio y la inversión muestran una intensificación del comercio bilateral: en los últimos cinco años (2004-2008), se ha multiplicado por 2,6. Las exportaciones brasileñas a Colombia aumentaron un 200 % (en 2008 llegaron a US \$650 millones), casi todas de origen industrial (aeronaves, equipo de comunicaciones, aluminio y metal). Colombia ha duplicado sus ventas a Brasil. El sector químico presenta el mejor desempeño. La industria ligera alcanza sólo el 12 % del total de exportaciones a Brasil, mientras que los productos primarios (carbón y petróleo) aumentaron desde 2007 hasta alcanzar el 62 % de las exportaciones colombianas a Brasil. El déficit comercial de Colombia con Brasil se duplicó, aunque de alguna manera se compensa con el aumento de las inversiones brasileñas.

En otras palabras, la balanza comercial bilateral es más favorable para Brasil, lo que representa un reto adicional a esta relación. Además de la asimetría comercial, la falta de complementariedad de los aranceles de la exportación y la excesiva burocracia aduanera constituyen barreras para la elevación del comercio entre ellos. Inversiones brasileñas a las cuales la autora hizo referencia fueran estimuladas tanto por la diplomacia colombiana como por la brasileña. En el 2009, Lula y Uribe estuvieron dos veces reunidos en la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), para establecer una relación más estrecha entre los países en el ámbito privado.

Em sua primeira visita, em fevereiro, Uribe afirmou que a Colômbia já está preparada para receber aportes financeiros internacionais, pois possui um arcabouço jurídico com valor democrático e pratica uma política social séria. A intenção de Uribe é minimizar seu déficit com outros países. Com o Brasil, o saldo colombiano está negativo em US\$ 1,4 bilhão⁸ (FIESP, 19 de octubre de 2009)

En ese mismo documento, la FIESP señala que:

A corrente bilateral foi intensificada após assinatura de acordos pelos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Álvaro Uribe, em 2003, que estabeleceram parceria para ampliar a aproximação comercial e de infraestrutura.

Como resultado, o Brasil assumiu, em 2007, a posição de terceiro maior investidor estrangeiro na Colômbia, com US\$ 529 milhões – 25 vezes mais do que no ano anterior. O fluxo de capital colombiano em solo brasileiro foi de US\$ 167 milhões naquele ano.⁹ (FIESP, 19 de octubre de 2009)

8 En su primera visita, en febrero, Uribe dijo que Colombia ya estaba preparada para recibir contribuciones financieras internacionales, pues contaba con un marco legal democrático y practicaba una política social seria. La intención de Uribe era minimizar su déficit con otros países. Con Brasil, el balance de Colombia es negativo en \$ 1,4 mil millones.

9 El bilateralismo se intensificó después de la firma de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Álvaro Uribe en 2003, de los acuerdos que establecieron una alianza para ampliar la aproximación comercial y de infraestructura. Como resultado, Brasil asumió en 2007 la tercera posición como el mayor inversionista extranjero en Colombia, con US\$ 529, veinticinco veces más que en el año anterior. El flujo de capital colombiano en suelo brasileño fue de US \$ 167 millones ese año.

En un documento publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo acerca del comercio bilateral, los esfuerzos de Uribe y Lula para fomentar las transacciones comerciales entre ambos países podrían ser comparados con el derrumbamiento de un muro, lo que en otras palabras sería la distancia histórica entre ellos que, finalmente, estaba siendo superada (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011, p. 5).

Aunque el comercio bilateral se ha multiplicado en los dos primeros años de la asociación Uribe-Lula (entre 2002 y 2004), todavía existían muchos obstáculos que superar; a pesar del gran potencial, el comercio entre los dos países representaba una parte muy pequeña del total de las transacciones internacionales de ambos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011).

La política exterior de Juan Manuel Santos presentó algunas diferencias frente a la uribista. Además de ser menos personalista, trató de diversificar las alianzas internacionales del país. Así como la ascensión del Partido de los Trabajadores reavivó la vocación de *global player* en Brasil con base en una perspectiva ideológica de centro-izquierda, Colombia bajo el presidente Santos trató de buscar alternativas a EE.UU. en temas no relativos a la seguridad, aunque esto no haya cambiado la relación prioritaria con Estados Unidos. O sea, su estrategia no significó una confrontación directa a la potencia hemisférica, sino un mayor pragmatismo en las relaciones económicas (Pastrana y Vera, 2013).

Por ende, la posición colombiana de potencia secundaria que busca espacios para liderar hizo que el país adoptara una postura más altiva en la esfera comercial, llegando a disputarse frontalmente con los norteamericanos en la Organización Mundial del Comercio (OMC) para mejorar el déficit de su balanza comercial (Pastrana y Vera, 2013). Teniendo en cuenta que la canasta exportadora de Brasil en Suramérica está compuesta principalmente de bienes manufacturados, lo que tiene relación directa con su modelo de desarrollo nacional, la voluntad colombiana de profundizar lazos comerciales con nuevos socios representó una convergencia de agendas (Dantas, 2013).

Por esta razón, los crecientes intereses de industriales brasileños en estrechar sus lazos con socios colombianos son notables. En ese sentido, los ministerios de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) y Relaciones Exteriores (MRE) de Brasil, en conjunto con la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX)

organizaron una misión empresarial que ocurrió en Colombia en octubre de 2015. Ocurrieron mesas de discusión sectoriales, un almuerzo de *networking* entre empresas, grupos industriales e inversionistas, y un pronunciamiento oficial de Dilma Rousseff y Juan Manuel Santos¹⁰. La presidenta brasileña señaló la importancia del rol de los empresarios en el estrechamiento de las relaciones bilaterales y que el comercio con Colombia es parte de la salida diseñada por su gobierno para retomar el crecimiento de la economía brasileña frente a la crisis (Brasil, 2015).

Otro punto importante es que el activismo inicial de los presidentes Uribe y Lula en la relación comercial estaba insertado en un contexto de acercamiento de los bloques Mercosur y Comunidad Andina (CAN), que, respectivamente, tenían a Brasil y Colombia entre sus miembros. Muchos analistas afirman que la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) es resultado de ese proceso (Pederoso, 2014; Romero, 2008; Stella, 2012).

De hecho, la organización suramericana viene trabajando para sanar uno de los principales obstáculos a la integración comercial: la infraestructura. El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) es responsable por la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Suramericana (IIRSA), inicialmente presentada por FHC y retomada por Lula. En 2012, ya bajo las presidencias Santos-Rousseff, la FIESP fue una vez más palco de un Seminario de la Unasur —que en aquel momento tenía como secretaria general la colombiana María Emma Mejía— cuyo objetivo era atraer aportes e inversiones brasileñas para los ocho ejes de integración del Cosiplan (FIESP, 24 de abril de 2012). En su cartera de proyectos estaba un corredor intermodal que pasa por Colombia, que además de facilitar la importación de productos brasileños y su salida por el Pacífico, ayudará en la integración interna del país, cuya geografía produjo regiones aisladas una de las otras. Por esta razón, Colombia está presente en 22 proyectos de los ejes andino y amazónico de la IIRSA (Ramírez, 2009).

Defensa, seguridad y el rol de Unasur en la cooperación entre Brasil y Colombia

Desde la perspectiva de mayor proyección de Brasil en América del Sur que se discutió en la primera parte, el conflicto colombiano y los diseños

10 Las informaciones de ese encuentro están disponibles en: <http://eventos.dpr.gov.br/Sites/Colombia/>.

para el escenario del posconflicto han presentado cada vez más relevancia para el país. El hilo conductor de esta gradual importancia es precisamente la necesidad que tiene Brasil de proyectarse como el “responsable” por mantener la paz en la vecindad. Bajo este espectro, hay posibilidades que se suman y se materializan en acciones concretas en el posconflicto colombiano, especialmente en el ámbito de la defensa y la seguridad.

Por lo tanto, es importante considerar que después de las tensiones fronterizas que se produjeron en la región de Sucumbíos en territorio ecuatoriano en 2008, donde militares colombianos llevaron a cabo una operación de combate a un campamento de las FARC con líderes insurgentes, incluyendo a ‘Raúl Reyes’ (Vallejo y López, 2009), y después de evidenciar las constantes tensiones en la frontera con Venezuela, que se intensifican y se disuaden en movimientos casi cíclicos, Brasil, un país limítrofe con Colombia, no sólo debe sino que necesita buscar los mejores medios para cooperar con su vecino.

La frontera Brasil-Colombia está ubicada en una zona de difícil acceso en la selva amazónica, lo que requiere esfuerzos de monitoreo constante. Uno de los principales avances en ese sentido fue la creación, en agosto de 2011 en Tabatinga, de la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) entre Brasil y Colombia, que pasaron a adoptar el Plan Binacional de Seguridad Fronteriza. Esta comisión se dio en el marco del Plan Estratégico de Fronteras (PEF), inaugurado en este mismo año por la presidenta Dilma, cuyo aspecto más relevante es el refuerzo de la cooperación y mayor transparencia entre las fuerzas militares y policiales, así como el involucramiento de otras agencias institucionales (Portal Brasil, 3 de noviembre de 2011).

Bajo la concepción del PEF (Portal Planalto, 18 de diciembre de 2012), hubo la integración de las acciones ya existentes de 15 ministerios, que fueron centralizadas en las Operaciones Ágata, del Ministerio de la Defensa, y *Sentinela*, del Ministerio de la Justicia. Dichas operaciones tienen como principal objetivo la aprehensión de narcóticos que llegan al territorio brasileño en prácticamente toda su extensión. Por ende, fue una deducción lógica la comprensión de que es vital crear prácticas de cooperación con los países vecinos y fue bajo este signo que la Combifron fue diseñada.

La creación de ejercicios conjuntos entre las Fuerzas Armadas de los dos países, sea movilizandolos la Fuerza Aérea, la Marina o ambos ejércitos, por medio de mecanismos de confianza mutua, es una de los

principales acciones de cooperación técnica en defensa que tiene repercusiones en la política. Por ello se creó entre 2010 y 2011 un proyecto bajo el Ministerio de la Defensa de Brasil llamado Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (Sisfron) (Ministerio de Defensa, s.f.), donde se utilizan tecnologías integradas para la vigilancia y el monitoreo de toda la franja fronteriza del país, con aproximadamente 17.000 Km, cuya finalidad es fortalecer la capacidad de acción del Ejército brasileño. Este proyecto fue implementado por primera vez en la ciudad de Dourados (estado de Mato Grosso do Sul) y tiene un plazo de 10 años para su plena aplicación. Es importante notar que una de las partes integrantes del proyecto es precisamente compartir informaciones con los Estados vecinos.

Con este fin se celebró en mayo de 2015 un encuentro en Dourados, en la Cuarta Brigada de Caballería Mecanizada, con la presencia de agregados militares de 17 países, entre ellos un representante de Colombia, donde se presentaron las instalaciones del Sisfron (*Dourados News*, 25 de mayo de 2015). El objetivo principal de esa reunión, además de divulgar las técnicas que implican el proyecto y las informaciones relacionadas, fue discutir la idea de amenazas regionales y los mecanismos para defenderse de ellas.

Fue posible observar que:

Segundo o general de brigada da 5ª Sub Chefe do estado maior do exército, Juarez Pereira Junior, o Sisfron é um projeto que muda muito a realidade de muitos países, por ser uma iniciativa diferenciada. “Eles têm muito interesse em conhecer o projeto com uma problemática com a região de fronteira que é o que temos aqui.

Diante disso buscam por meio dele de alguma forma, implantar também no país de origem e de certa forma auxiliar na solução de problemas semelhantes” disse Juarez. É o caso do colombiano Oscar Hernando Morales Casallas, que fala dos problemas enfrentados pelo país por conta do narcotráfico. “O projeto tem muito a nos ajudar e a ensinar. Buscamos de alguma maneira implementar algo parecido em nosso país. Temos muitos problemas, como o narcotráfico, espero que ele nos ajude a coibir esses crimes”, disse Casallas.¹¹ (*Dourados News*, 25 de mayo de 2015)

¹¹ De acuerdo con el general de la quinta brigada, Subjefe del Estado Mayor del Ejército, Juárez Pereira Junior, el Sisfron es un proyecto que realmente cambia la realidad de muchos países, ya que es una iniciativa diferente. “Ellos están muy interesados en conocer el proyecto por la problemática en la región fronteriza. Por lo tanto, buscan a través de él de alguna manera también

Sin lugar a dudas, este es un espacio significativo de creación de mecanismos de confianza mutua. Dicho aspecto se corroboró en una visita de estas autoras a la Escuela Militar de Cadetes, en Bogotá, realizada en julio de 2014, donde el coronel Jesús Alberto Ruiz Mora, director del Instituto de Ciencias Militares, confirmó en una entrevista que había en aquel momento muchos militares brasileños en la escuela, aunque no haya precisado el número. Él reforzó la importancia de los intercambios en el ámbito educacional y de capacitación conjunta para crear una concepción de naciones amigas y reducir posibles desconfianzas¹².

También en el ámbito de la defensa y la seguridad, la cooperación brasileña estuvo presente en forma de apoyo logístico a la liberación de las víctimas de los secuestros perpetrados por las FARC. Ese apoyo fue considerado por Elías Martínez (2011), aunque de bajo perfil, un punto clave para el inicio de una cooperación más profunda entre los dos países.

El autor afirma que ha habido en el mantenimiento de una posición neutral de Brasil en relación con el conflicto colombiano una posibilidad única de ser un socio, no solo en el propio proceso de paz, sino también en actuar estratégicamente en el escenario posconflicto. En este sentido, una relación marcada por el respeto mutuo y la cooperación gradual se pudo observar con Lula y Uribe, lo que no ocurrió entre los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Andrés Pastrana, entre quienes casi no hubo ningún diálogo (Martínez, 2011, p. 285).

Desde 2003 Brasil ha diseñado su liderazgo para pensar estrategias de negociación en el conflicto colombiano. El país ha propuesto en la ONU crear un diálogo entre Brasil, Colombia y las FARC, y ofreció un espacio neutral en su territorio para un posible encuentro entre las partes.

desplegar en su país de origen, y de alguna manera, ayudar en la solución de problemas similares", dijo Juárez. Este es el caso del colombiano Óscar Hernando Morales Casallas, que habla de los problemas que enfrenta el país debido al tráfico de drogas. "El proyecto tiene mucho para ayudarnos y para enseñar. Buscamos implementar algo similar en nuestro país. Tenemos muchos problemas, como el tráfico de drogas, y esperamos que nos ayudará a frenar estos crímenes", dijo Casallas.

12 La visita ocurrió bajo el proyecto de extensión "Realidad Latinoamericana", del cual las autoras fueron parte y realizaron con otros investigadores, durante julio de 2014 en Colombia y Venezuela, actividades como entrevistas con militares, movimientos sociales y estudiantiles. Además, se realizaron seminarios académicos en la Pontificia Universidad Javeriana, en Bogotá, bajo coordinación del profesor Eduardo Pastrana, y en la Universidad Central de Venezuela, en Caracas. Los resultados parciales obtenidos en el proyecto fueron discutidos en un seminario internacional que tuvo lugar en octubre de 2014, en el Memorial de América Latina (São Paulo-SP), con la participación de profesores de Bogotá y Caracas.

La neutralidad brasileña, según Martínez (2011), fue el centro neurálgico de esta posibilidad.

Otra intervención positiva de Brasil ocurrió en la Operación Emanuel (2007-2008), que involucró a Argentina, Bolivia y Ecuador para facilitar la liberación de secuestrados por las FARC. La operación fue considerada un éxito por el respeto a los protocolos por parte de todos los involucrados, y por garantizar medidas de confianza y de seguridad durante las negociaciones. Para Martínez, (2011) en ese entonces Brasil empezó a adquirir la experiencia necesaria para ofrecer un elevado apoyo logístico a Colombia.

En 2008, durante la tensión política entre Colombia y Ecuador, que después llegó a la frontera con Venezuela cuando Hugo Chávez elevó el tono diplomático con el país vecino y reclamó la importancia de soberanía nacional, Brasil jugó una vez más un rol de mediador, a partir de su capacidad de proyección de poder en la región a través de la mediación constructiva.

Lula da Silva, en aquel momento, condenó los ataques al territorio ecuatoriano, pero reconoció que la presencia de miembros clave del grupo insurgente, principal enemigo de Colombia, era una amenaza real al país. Y así, por medio de un discurso de no interferir en los asuntos internos de Colombia, trató de apaciguar la supuesta dimensión regional del conflicto. Al mismo tiempo, movilizó a su arsenal diplomático, principalmente a través del Grupo de Río y la OEA, a través del diálogo constante con Ecuador y Venezuela con el fin de neutralizar posibles intenciones hostiles. A pesar de que no ha tenido el liderazgo en el proceso, Brasil no fue indiferente y cooperó activamente para que no hubiera una escalada del conflicto en la región (Martínez, 2011, p. 289).

Este hecho es corroborado por Marco Aurélio Garcia, asesor especial para Asuntos Internacionales de la Presidencia de los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff, en entrevista publicada en el periódico *Estado de São Paulo* en 2008:

O fato de haver porosidade nas fronteiras pode complicar, pode, mas o problema central não está nas fronteiras, o problema central é a existência de um grupo armado no país (Colômbia), este é o problema real e é um **problema interno**. [...] Nós preferimos que este conflito termine em uma negociação e não em um conflito armado, mas não cabe ao Brasil decidir esta questão. Isso deve ser decidido no marco da

soberania colombiana. O Brasil está disposto a ajudar e a não atraparhar, já que possíveis desdobramentos desta crise conspiram contra o projeto de unidade sul-americana.¹³ (Jardim y *BBC*, 19 de marzo de 2008)

A partir de las afirmaciones de Garcia se puede ver que para Brasil este era un tema delicado, donde se requería un bajo perfil para mantener el diálogo diplomático con Colombia y cooperar apenas dentro de los límites deseados y esperados por ese país. O sea, en este caso actuar menos significó más y ha podido, desde el vecino, crear lazos de confianza y reciprocidad con Brasil, lo que fue esencial meses después para la consolidación del proyecto de creación del Consejo de Defensa de la Unasur.

En un escenario conflictivo, donde había una polarización entre importantes países como Ecuador y Venezuela, de un lado, y Colombia del otro, el CDS fue resultado de una acción importante de la diplomacia brasileña, que mantuvo a Brasil como un país “neutral”. De esta manera, ha podido ser un puente de comunicación entre esos actores, lo que consolidó la necesidad de crear espacios propios de negociación y resolución de conflictos. Pero más allá de la resolución de conflictos, la Unasur sería un espacio de construcción de consensos en seguridad y defensa, sea por la identificación de amenazas, de discusión sobre los diferentes medios de combatirlas, o de una forma más amplia, pensar en la construcción de consensos conceptuales dentro del objetivo macro de la creación de autonomía y espacios autónomos en la región. Una vez más esos aspectos están presentes en otra entrevista de Garcia al grupo Estado en mayo de 2008:

[...] a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) não será suficiente para pôr um ponto final na crise entre a Colômbia, de um lado, e a Venezuela e o Equador, de outro. A UNASUL, no seu ponto de vista, terá relevância não só na solução de conflitos na região, mas também será a instância responsável por coordenar as posições da América do Sul

13 El hecho de que haya porosidades en las fronteras puede complicar la situación, pero el principal problema no está en la frontera. El problema central es la existencia de un grupo armado en el país (Colombia), este es el verdadero problema y es un problema interno. [...] Nosotros preferimos que este conflicto termine en una negociación y no en un conflicto armado, pero no es potestad de Brasil decidir sobre esta cuestión. Esto debe decidirse en el marco de la soberanía colombiana. Brasil está dispuesto a ayudar y no obstaculizar, ya que las posibles consecuencias de esta crisis conspiran contra el proyecto de unidad suramericana.

em um mundo multipolar. Colocar um ponto final seria muito desejável. Mas isso passa por outros processos de aproximação, inclusive pelo diálogo bilateral, para o qual a UNASUL pode cooperar bastante.¹⁴ (*A Tarde*, 23 de mayo de 2008)

Se observa que la cooperación brasileña en la resolución del conflicto, aunque de bajo perfil, fue coherente y eficaz con el fin de sustituir una cooperación de tipo funcional en el campo técnico en defensa para una cooperación más sensible en el ámbito de la seguridad. El hecho de que Brasil no participara directamente en 2008 y siendo un interlocutor digno de confianza (el concepto de moderador constructivo se reanuda), permitió en términos de sustrato político la adhesión de Colombia al CDS en 2008, lo cual constituyó un éxito para la diplomacia brasileña.

La Unasur sigue siendo un actor relevante en el escenario actual, como en la reciente intensificación de tensiones en Venezuela ocurrida en 2014. Sin embargo, corroborando lo que planteó Marco Aurélio García, el rol de Unasur debe ser menos reactivo como un mecanismo de resolución de conflictos para ser un espacio aglutinador de ideas y generador de consensos.

Vale señalar la recientemente creada Escuela Suramericana de Defensa (Esude) bajo la Unasur, cuyo objetivo es fomentar la “confianza mutua” entre los miembros y formar personal especializado en defensa y seguridad regional. La escuela ofrecerá cursos presenciales y a distancia con un contenido dirigido para las estrategias de defensa regional y para América del Sur. El jefe de la Esude nombrado por Unasur fue el brasileño Antônio Jorge Ramalho, profesor de relaciones internacionales de la Universidad de Brasilia, quien apuntó: “A construção de uma política de Defesa comum permitirá o maior conhecimento mútuo, preparo das pessoas e a maior troca de informação, o que também vai gerar confiança mútua” (*BBC Brasil*, 17 de abril de 2015).

Sin embargo, el camino tomado por la Esude no será nada fácil, especialmente con respecto a un resultado práctico de la construcción

14 La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) no será suficiente para poner fin a la crisis de Colombia con Venezuela y Ecuador. Desde su punto de vista, Unasur tiene relevancia no sólo en la resolución de conflictos en la región, sino que también será el órgano responsable de la coordinación de las posiciones de América del Sur en un mundo multipolar. Solucionar el asunto es deseable. Pero esto pasa por otros tipos de acercamientos, como el diálogo bilateral para el que también puede cooperar Unasur.

de una política de defensa común, ya que la región tiene diferentes visiones acerca de conceptos elementales como la seguridad y la defensa. Igualmente, los Estados emplean de manera distinta las Fuerzas Armadas, aunque en este aspecto Brasil y Colombia presenten puntos de intersección.

Estas diferencias se refieren al campo semántico y pueden generar muchos callejones sin salida a la construcción e implementación de una política de defensa común, o incluso el uso común de los militares. Sin embargo, en un contexto en el que se requiere la cooperación, es urgente la búsqueda de consensos y un mínimo común denominador que genera impactos positivos en los Estados miembros. Bajo esa lógica, la función de la Unasur y la Esude es aglutinar consensos con el objetivo de reforzar la autonomía —aquí entendida como un proceso que se consubstancia, gradualmente, en un fin, y viceversa—. Aun acerca de esta dificultad semántica, vale la pena visitar lo que plantean Héctor Saint Pierre y Diego Silva (2013, p. 299):

O relaxamento conotativo dos conceitos mostra-se como uma saída política para concretizar arranjos de cooperação mais complexos. [...] as particularidades históricas, demandas originais, percepções e vulnerabilidades específicas, condições institucionais próprias dos países e regiões acabam por condicionar os processos de construção conceitual que permitirão formalizar os arranjos cooperativos. É nesse sentido que, a fim de facilitar a negociação dessas comunidades, as definições acabam sendo relativamente flexíveis na sua conotação para poder aumentar seu âmbito denotativo e contemplar as diferentes partes.¹⁵

Mientras tanto, la discusión sobre la definición de conceptos y el planteamiento del “estado del arte” de defensa y seguridad en la región no son tareas fáciles ya que, en paralelo, el marco teórico no es consensual. Como señala Héctor Saint Pierre (2013, p. 141):

15 La relajación connotativa de los conceptos se muestra como una salida política para concretar arreglos de cooperación más complejos. [...] Las particularidades históricas, las demandas originales, las percepciones y las vulnerabilidades específicas, las condiciones institucionales específicas de los países y regiones, terminan condicionando los procesos de construcción conceptual que permiten formalizar los arreglos de cooperación. Por eso, con el fin de facilitar la negociación de estas comunidades, las definiciones terminan siendo relativamente flexibles en su connotación con el fin de aumentar su nivel denotativo y contemplar a las diferentes partes.

En la actualidad no hay un campo epistémico que podamos llamar “Defensa” y que esa sí constituye un objeto epistémico que reclama un conjunto articulado de conocimientos especializados para su comprensión y explicación. [...] Sea como objeto epistémico o como objeto de deliberación pragmática, la Guerra y la Defensa exigen el concurso de un conjunto amplio de disciplinas y áreas científicas.

Por último, se hace hincapié en que la cooperación entre Brasil y Colombia no es solo posible, sino ya una tendencia que se puede observar, sobre todo por los esfuerzos de los gobiernos de Lula da Silva y Álvaro Uribe en ocasiones específicas. Eso ocurrió en el ámbito del marco técnico funcional de la defensa, donde la zona fronteriza pasó a tener control, monitoreo e informaciones compartidas entre los países, pero también en términos más generales a partir de la construcción de una alianza-pivote en la cual se encarnan los proyectos comunes de Suramérica y tiene en la Unasur el lugar principal de la realización de esta cooperación, mejorando así la concepción de vocación al liderazgo regional pacífico de Brasil en la región.

Cooperación en la frontera y desarrollo: más allá de la seguridad

Como se ha señalado anteriormente, la necesidad de la cooperación mutua en la frontera se debe a las actividades de la delincuencia transfronteriza, especialmente el tráfico de drogas y armas, y no tanto a la amenaza de un conflicto armado, que opera en otras regiones de Colombia. Aun así, se trata de un área estratégica —la Amazonía— cuya preocupación por Brasil justifica la existencia de iniciativas como: SIVAM y SIPAM, que son, respectivamente, sistemas de vigilancia y protección de la región, y los proyectos *Calha Norte* y *Rondón*, destinados a promover el desarrollo sostenible y humano del norte del país. Para Brasil esta zona demanda esfuerzos por mejorar los índices sociales, ya que la vulnerabilidad de esta población fomenta los problemas de seguridad (Londoño, 2015).

En este sentido, Beatriz Miranda (2014) corrobora la idea de que, en el lado colombiano, la frontera también es un área más vulnerable a las actividades ilícitas, lo que resulta en el desplazamiento forzado de la población. Esta región es la periferia de ambos países, caracterizada por la falta de servicios públicos. Por otro lado, Socorro Ramírez (2009) hace hincapié en el potencial en términos de proyectos bilaterales y trilaterales

(incluyendo a Perú), tanto por minería, extracción de caucho y producción de cuero, como por la conurbación formada en la triple frontera, donde se observan complementariedades económicas y posibilidades de cooperación ambiental, además de un intercambio cultural intenso.

La profundización de las relaciones bilaterales desde la década de 2000 se reflejó no sólo en las zonas donde ya existía una relación significativa en defensa y comercio, sino también en nuevas áreas. Proyectos ambientales, como el Plan Frontera Verde, que rastrea las existencias en la degradación de los bosques con el fin de contribuir a la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible de la región, son buenos ejemplos de la acción conjunta de los gobiernos (Leguizamón, 2011). La cooperación técnica en la educación y la cultura, a su vez, también ha generado buenos resultados, como el fomento de la enseñanza de portugués y español, además de la colaboración entre el SENAI y el SENA, instituciones educativas profesionales para el área industrial de Brasil y Colombia, respectivamente, que cooperan en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) (*Portafolio.co*, 14 de agosto de 2015; Pastrana y Vera, 2013).

Se concluye que la frontera Brasil-Colombia es rica en potencial y representa un espacio importante para la actuación de los dos países, no sólo en el ámbito gubernamental, sino bajo asociaciones público-privadas, iniciativas empresariales o de organizaciones no gubernamentales.

Programas brasileños y su posible aplicación en el escenario de posconflicto colombiano

El afán de Brasil en convertirse en un *player* global capaz de equilibrar las asimetrías del sistema internacional también ganó un carácter social durante la presidencia de Lula da Silva. Internamente, el líder petista dio prioridad a la lucha contra la pobreza, lo que según Vizentini (2008, p. 106), replanteó en la agenda internacional el tema de la lucha contra el hambre:

[...] o projeto interno do governo Lula também tem significativo impacto internacional na medida em que suas propostas sociais vão ao encontro da agenda que busca corrigir as distorções criadas pela globalização centrada apenas em comércio e investimentos livres. A

campanha de combate à fome representa o elemento simbólico que sinaliza a construção de um modelo socioeconômico alternativo, respondendo à crise da globalização neoliberal.¹⁶

Una de las políticas sociales brasileñas que más tuvieron repercusión internacional es *Bolsa Família* que, de acuerdo al PNUD, sirvió de inspiración para otros países en desarrollo (PNUD, 3 de marzo de 2005). El objetivo del programa es ayudar a las familias que viven en zonas de pobreza y extrema pobreza, con un ingreso per cápita entre US\$ 20 y US\$ 40 al mes, y que tengan niños y adolescentes entre cero y diecisiete años. Ellos reciben un suplemento de ingresos entre US\$ 9 y US\$ 20 por mes por persona o familia, según las necesidades y el perfil de los beneficiarios. A cambio, estas familias se comprometen a inscribir a los niños y adolescentes en la escuela y asegurarse de que ellos tengan una asistencia mínimo al 85 % de las clases. Además, los niños deben estar con las vacunas a tiempo y, en el caso de las mujeres embarazadas, deben acudir a todo el cuidado prenatal en el Sistema Único de Salud (SUS).

Este es un beneficio dinámico que cruza los datos socioeconómicos, con el fin de controlar el incremento o la disminución de la renta familiar. Así, todos los meses muchas familias entran y salen del programa por tener un aumento de los ingresos, por incumplimiento de las condiciones o por voluntariamente renunciar al beneficio de *Bolsa Família*¹⁷.

En 2013, Juan Manuel Santos admitió que las políticas sociales de su gobierno, más específicamente “Más Familias en Acción”, “Jóvenes en Acción” y “Mujeres Ahorradoras” fueron inspiradas por el modelo brasileño¹⁸. Creemos, por tanto, que la experiencia proporcionada por ese tipo de iniciativa puede abrir una puerta más para la cooperación

16 [...] El proyecto interno del gobierno Lula tiene un impacto internacional significativo en tanto sus propuestas sociales están en línea con la agenda que busca corregir las distorsiones creadas por la globalización, centrada sólo en la libertad de comercio e inversión. La campaña de lucha contra el hambre es el elemento simbólico que señala la construcción de un modelo socioeconómico alternativo en respuesta a la crisis de la globalización neoliberal.

17 Se estima que en once años del programa, más de tres millones de familias han dejado de recibir asistencia por voluntad propia, según datos oficiales divulgados el 29 de abril de 2015 y disponibles en: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/04/mais-de-3-milhoes-de-familias-deixam-Bolsa-familia>.

18 Según discurso en que se hizo un balance de dos años de su primer mandato, disponible en: <http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2013/06/modelo-brasileiro-inspirou-programas-sociais-colombianos-diz-juan>. Acceso en: 20/09/2015.

bilateral, que en un contexto de paz interna en Colombia, puede ser esencial para sacar de la marginalización a la población directamente afectada por el conflicto.

Según el informe *El conflicto, callejón con salida* del PNUD (2003), los bajos índices de desarrollo humano en Colombia están directamente relacionados con el largo conflicto interno, más concretamente con la distribución desigual de la tierra. En el informe titulado *Colombia rural. Razones para la esperanza* (PNUD, 2011) se expresa que el área rural tiene un gran potencial, por lo que genera esperanza en la mejora del desarrollo del país, pero todavía hay muchos retos que superar. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señala que el modelo rural colombiano es muy desigual y profundiza las diferencias sociales entre el campo y la ciudad. Afirma que la desigualdad de la tierra es la raíz de los conflictos, asunto que además de complejo, aún no se ha resuelto. La población rural, que es la más pobre, es también la más vulnerable a los impactos del conflicto interno, en particular las mujeres, los grupos indígenas y afrocolombianos, que a causa de esas dificultades están más sujetos a desplazamientos forzados y desalojo. Por último, postula la propuesta de fortalecer las instituciones del Estado y la aparición de una reforma fundamental en la estructura desigual de la distribución de la tierra.

A partir de este análisis, y teniendo en cuenta los vínculos existentes entre la Empresa Brasileña de Producción Agropecuaria (Embrapa) e investigadores, universidades y productores colombianos¹⁹, además de los proyectos de cooperación técnico-científica bilateral llevados a cabo por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), creemos que existe un gran potencial para ser explorado por los dos países. En este sentido, las políticas sociales específicas para esta población podrían ser consideradas, así como nuevas formas de cooperación que apoyarían el desarrollo agrícola.

Teniendo en cuenta la vulnerabilidad de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, Brasil también puede ofrecer su experiencia con

19 Como se puede verificar en las siguientes direcciones: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/1487201/colombia-busca-a-competencia-em-agricultura-tropical>, de diciembre de 2012 acerca de la agricultura tropical; <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/2475194/experiencia-brasileira-de-producao-de-hortalicas-e-discutida-na-colombia>, de febrero de 2015 sobre la producción de hortalizas; <https://www.embrapa.br/web/portal/busca-de-noticias/-/noticia/3420392/pesquisadores-buscam-novos-conhecimentos-sobre-bambu-na-colombia> y <http://www.cueev.com/usb-embrapa-fedecafe-colguadua.html> de junio de 2015, sobre el cultivo de bambú.

políticas afirmativas, cuya principal expresión es la Ley 12.711 (2012) que garantiza 50 % de cuotas para negros en las universidades federales. Ésta y otras acciones encaminadas a incluir a las poblaciones históricamente marginadas por su origen étnico están bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Igualdad Racial, que tiene estatus de ministerio y establece alianzas internacionales de lucha contra el racismo y la desigualdad racial, especialmente con países latinoamericanos y africanos²⁰.

Además del nivel gubernamental, donde ya existen precedentes de cooperación en muchos ámbitos, se observa que también hay una convergencia de acción entre los movimientos sociales que luchan por la reforma agraria en diferentes países. Un ejemplo es la carta de apoyo publicada por el Movimiento de los Sin Tierra de Brasil (MST), junto con otros movimientos y organizaciones sociales, en solidaridad con los campesinos colombianos, en noviembre de 2015 (Marcha Patriótica, 10 de noviembre de 2015).

Recomendaciones a partir del análisis de escenarios

De lo que se ha discutido aquí se concluye que la relación entre Brasil y Colombia puede desarrollarse en un nivel más profundo y más amplio, con posibilidades efectivas de ganancias reales para los ciudadanos de ambos países. Se proponen, por tanto, las siguientes recomendaciones:

1. **En lo político**, tanto en el nivel binacional como en el regional, el fortalecimiento de las instituciones regionales como Unasur, con sus diversos consejos y espacios de actuación es de vital importancia.
2. **En defensa y seguridad**, Brasil debe mantener su posición de bajo perfil, pero aun así jugando un papel clave para ayudar, en la medida de lo posible, en el proceso de paz y en el posconflicto colombiano. Además, los dos países deben profundar los ejercicios militares conjuntos y los intercambios de información en temas de interés común, como el monitoreo de las fronteras.
3. **En lo económico y comercial**, se perciben innumerables posibilidades de intensificar los intercambios y flujos comerciales.

20 Más información se encuentra en el sitio web: <http://www.portaldaigualdade.gov.br/>.

Además, Brasil puede compartir sus experiencias en términos de aumento de productividad e innovación en sus productos agrícolas.

4. **Por último, en lo social**, experiencias recientes brasileñas, como el programa *Bolsa Família*, por ejemplo, pueden ser puntos de partida para discutir el posconflicto de manera progresista. En este tema específicamente, Brasil tiene mucho que compartir y puede ayudar a Colombia. Por otra parte, movimientos sociales, como el MST, también pueden contribuir a los debates en torno del acceso y la distribución de la tierra.

Consideraciones finales

Brasil, a través de su acción diplomática conciliadora y pacífica, puede desempeñar un papel fundamental en el contexto de posconflicto colombiano. Por medio de su diplomacia de neutralidad, el país ha mantenido un diálogo constante con Colombia, en especial durante los gobiernos de Álvaro Uribe y Lula da Silva, lo que allanó el camino para una relación bilateral más estrecha durante las presidencias de Juan Manuel Santos y Dilma Rousseff.

Las relaciones entre los dos países tienen un carácter multidimensional y deben llevarse a cabo en diferentes instancias. La primera y más importante es la Unasur en sus distintos consejos. El Consejo de Defensa Suramericano tiene un carácter vital para el mantenimiento de Suramérica como una zona de paz y resolución de conflictos diplomáticamente. En tal sentido, el ingreso de Colombia al CDS en 2008 fue un hito positivo para la realización de este espacio diplomático. El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), que cubre la Iniciativa de Infraestructura para América del Sur de Integración (IIRSA), como señalamos anteriormente, también tiene un carácter fundamental para la profundización de la integración regional y de los flujos comerciales entre los dos países.

Así, considerando que el comercio es uno de los principales pilares de desarrollo de un país, lo que a su vez tiene efectos en el bienestar de su población, la alianza entre Brasil y Colombia puede significar la mejora de los índices sociales.

Por ende, consideramos que el aspecto más relevante es el social, que puede ejercer una influencia muy positiva especialmente para

Colombia. Brasil desarrolló una serie de proyectos sociales en los últimos quince años que lo cambiarán de forma estructural. Millones de personas salieron de la pobreza extrema y miles tuvieron acceso a la educación superior. Tales experiencias pueden ser adaptadas a la realidad colombiana como mecanismo de fertilización del campo social, con el fin de conseguir el apoyo y la cohesión social en el posconflicto, lo que será esencial para la construcción de un nuevo y deseado pacto social. En este ámbito, por medio de la cooperación técnica, Brasil tiene mucho que aportar para la construcción de una Colombia pacificada, que cada día se hace más real.

Referencias

- A Tarde. (23 de mayo de 2008). *A UNASUL não resolverá crises, diz Marco Aurélio Garcia*. Recuperado desde <http://atarde.uol.com.br/politica/noticias/1154468-unasul-nao-resolvera-criises,-diz-marco-aurelio-garcia>.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento. (2011). *Derrubando a Parede. Comércio e Integração entre Brasil e Colômbia*. Recuperado desde <https://publications.iadb.org/handle/11319/2720?locale-attribute=en>.
- BBC Brasil. (17 de abril de 2015). *Escola de Defesa da UNASUL começa a funcionar em busca de autonomia regional*. Recuperado desde http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150417_escola_defesa_unasul_mc.
- Brasil. Ministério de Relações Exteriores. (2015). *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da sessão de encerramento do Encontro Empresarial Brasil-Colômbia – Bogotá, 9 de outubro de 2015*. Recuperado desde http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12105:discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-por-ocasio-da-sessao-de-encerramento-do-encontro-empresarial-brasil-colombia-bogota-9-de-outubro-de-2015&catid=197&Itemid=448&lang=pt-BR.
- Cervo, A. (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Dantas, A. (2013). Comércio Externo do Brasil: o papel da América Latina e Caribe. *Mural Internacional*, 4 (2).
- DouradosNews.(25demayode2015).*Adidosde17paísesconhecemoprojetoSisfron emDourados*. Recuperado desde www.douradosnews.com.br/dourados/adidos-de-22-paises-conhecem-o-projeto-sisfron-em-dourados.
- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FIESP. (19 de octubre de 2009). *Álvaro Uribe, da Colômbia, é recebido por Lula e Skaf nesta 2ª feira* (19). Recuperado desde <http://www.fiesp.com.br/noticias/alvaro-uribe-da-colombia-e-recebido-por-lula-e-skaf-nesta-2a-feira-19/>.
- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FIESP. (24 de abril de 2012). *Compor estrutura financeira é desafio para integrar infraestrutura, diz Unasul*. Recuperado desde <http://www.fiesp.com.br/>

noticias/compor-estrutura-financeira-e-desafio-para-integrar-infraestrutura-diz-unasul/.

Fonseca, G. J. (1998). *A Legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

Invest & Export Brasil. (2015). *Missão Empresarial à Colômbia*. Recuperado desde <http://eventos.dpr.gov.br/Sites/Colombia/>.

Jardim, C. y BBC. (19 de marzo de 2008). Luta armada é problema da Colômbia, diz Marco Aurélio Garcia. *Estado São Paulo*. Recuperado desde <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,luta-armada-e-problema-da-colombia-diz-marco-aurelio-garcia,142707>.

Lafer, C. (2010). Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estudos Avançados*, 14 (38), 260-267.

Leguizamón, G. P. (2011). Análisis de los avances en la implementación del programa de áreas protegidas (Powpa) en siete países de Sudamérica. Fundamento para toma de decisiones hacia el cumplimiento de las metas de Nagoya. *Revista Parques*, 2.

Londoño, E. A. (2013). Política Externa para as fronteiras amazônicas. O caso da fronteira Brasil, Colômbia, Peru no governo Lula, Uribe e García (2002-2010). Belo Horizonte: *Anais eletrônicos do 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*. Recuperado desde http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1369313847_ARQUIVO_LONDONONINO,4_Encontro_1_1_.pdf.

Londoño, E. A. (2015). Política externa para la integración fronteriza a partir del caso de la triple frontera Brasil, Colombia y Perú en los gobiernos Lula, Uribe y Garcia (2006-2010). *Análisis Político*, 83, 44-56.

Marcha Patriótica. (10 de noviembre de 2015). *Carta de solidaridad latinoamericana con la resistencia en Colombia*. Recuperado desde <http://www.marchapatriotica.org/index.php/noticias-marcha-patriotica-2/85-cumbre-agraria-campesina-etnica-y-popular/2628-carta-de-solidaridad-latinoamericana>.

Martínez, E. D. M. (2004). El conflicto colombiano en el ámbito posguerra en Irak: perspectivas e implicaciones regionales. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, 4, 57-75.

- Martínez, E. D. M. (2011). Discrição, logística e institucionalização: a evolução da mediação brasileira na internacionalização do conflito colombiano 2008-2011. En M. A. G. Oliveira (Ed.), *Comparando a Defesa Sul-Americana* (pp. 277-301). Recife: Editora Universitária da UFPE.
- Ministerio de la Defensa. (s.f.). *Projetos Estratégicos do Exército*. Recuperado desde <http://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-do-exercito-brasileiro>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2015). *Bolsa Família*. Recuperado desde <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>.
- Miranda, B. (2004). Brasil-Colombia: vecinos en proceso de acercamiento. *Policy Paper*, 9, 1-8. Recuperado desde http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f_SET=policy%20paper%20/%20friedrich-ebert-stiftung%20en&t_dirlink=x&sortierung=ser.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2013). Las relaciones entre Colombia y Brasil en un contexto de regionalización diversificado en Suramérica y de un mundo multipolar emergente. *Papel Político*, 18 (2), 613-650.
- Pecequillo, C. S. (2014). As Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos no Governo Dilma Rousseff, 2011-2014. Austral: *Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, 3 (6).
- Pecequillo, C. S. (2015). A América Latina na Era Obama (2009/2013): O Fim da Doutrina Monroe? En L. F. Thomaz, S. K. Mathias y M. F. Oliveira (Eds.), *Diálogos Sul-Americanos: 10 Anos da Política Exterior* (pp. 17-44). São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Pedroso, C. S. (2014). Os projetos políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul do século XXI: a UNASUL e a ALBA em uma perspectiva comparada. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Portafolio.co. (14 de agosto de 2015). *Sena de Colombia y Senai de Brasil suscriben acuerdo*. Recuperado desde <http://www.portafolio.co/negocios/sena-colombia-y-senai-brasil-suscriben-acuerdo>.
- Portal Brasil. (3 de agosto de 2011). *Brasil e Colômbia atuarão coordenados na proteção de fronteira*. Recuperado desde <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2011/08/brasil-e-colombia-atuarao-coordenados-na-protecao-de-fronteira>.

- Portal Brasil. (2015). *Mais de 3 milhões de famílias deixam voluntariamente Bolsa Família*. Recuperado desde <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/04/mais-de-3-milhoes-de-familias-deixam-Bolsa-familia>.
- Portal de Noticias EBC. (2013). *Modelo brasileiro inspirou programas sociais colombianos, diz Juan Manuel Santos*. Recuperado desde <http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2013/06/modelo-brasileiro-inspirou-programas-sociais-colombianos-diz-juan>.
- Portal Planalto. (18 de diciembre de 2012). *Temer apresenta resultados do Plano Estratégico de Fronteiras*. Recuperado desde <http://www2.planalto.gov.br/vice-presidencia/vice-presidente/fotos/2012/12/temer-apresenta-resultados-do-plano-estrategico-de-fronteiras/temer-apresenta-resultados-do-plano-estrategico-de-fronteiras-3/view>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2003). *El conflicto, callejón con salida. Informe nacional de desarrollo humano para Colombia 2003*. Bogotá: PNUD. Recuperado desde <http://www.pnud.org.co/indh2003>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (3 de marzo de 2005). *Bolsa Família desperta interesse no exterior*. Recuperado desde <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3480>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano 2011*. Bogotá: PNUD. Recuperado desde http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_resumen_low.pdf.
- Ramírez, S. (2009). A Colômbia e o Brasil: separados (e unidos) pelo comércio e pela segurança. *Revista Nueva Sociedad* (especial em português), diciembre de 2009.
- Romero, C. (2008). *Venezuela: uma integração complexa*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina.
- Saint Pierre, H. (2013). Reflexiones sobre los estudios de defensa: perspectiva filosófica e histórica. En J. A. R. Mora (Ed.), *Ciencias que informan el medio militar* (pp. 136-171). Bogotá: Sello Editorial.
- Saint Pierre, H. y Silva, D. L. (2013). A Torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa.

- En C. A. Carmo et al. (Eds.), *Relações Internacionais Olhares cruzados* (pp. 281-314). Brasília: FUNAG.
- Stella, M. D. (2012). *L'UNASUR e l'integrazione regionale in America del Sud*. Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali Compareate, Veneza: Università Ca'Foscari Venezia.
- Vallejo, M. y López, H. A. (2009). *Ataque de Colombia en territorio ecuatoriano*. Buenos Aires: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Coop. Floreal Gorini.
- Vizentini, P. (2008). *Relações Internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Colombia, Venezuela y Ecuador: cooperación y coexistencia de cara al posacuerdo

Martha Lucía Márquez Restrepo¹

Introducción

El largo conflicto colombiano ha influido en las relaciones de Colombia con sus vecinos propiciando situaciones de tensión que en algunos momentos han llegado a configurar escenarios prebélicos.

En el caso de las relaciones con Venezuela, después de que en 1989 los gobiernos de Rafael Caldera y de Virgilio Barco acordaron *desgolfizar* las relaciones, los incidentes diplomáticos entre los dos países se acentuaron en los años 90 por cuenta de la intromisión de la guerrilla en territorio venezolano y de la violación del espacio colombiano cuando la Guardia Nacional “perseguía en caliente” a supuestos guerrilleros.

A finales de la década del 90, la firma del Plan Colombia significó un giro en las relaciones binacionales que puso la seguridad como el eje central de las relaciones entre los dos países. Mientras Colombia recibía ayuda norteamericana para combatir la “narcoguerrilla” considerada la principal amenaza a su seguridad, Venezuela se quejaba de que la nueva dinámica de la guerra colombiana movía hacia su frontera a los actores armados y a un grupo cada vez mayor de desplazados.

¹ Profesora de planta de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana, sede Bogotá. Directora de las maestrías en Relaciones Internacionales y en Estudios Latinoamericanos. Correo: marquezm@javeriana.edu.co.

Con la llegada de Hugo Chávez al poder, las diferencias en la visión de seguridad de los dos Estados dificultaron sus relaciones: en tanto que Colombia durante la administración de Álvaro Uribe se alineó con la agenda de seguridad de Estados Unidos, que destacaba el terrorismo y el narcotráfico como amenazas altas a su seguridad por lo que un objetivo de su política exterior fue lograr que un gran grupo de actores internacionales declararan como terroristas a las FARC, el Gobierno venezolano veía como principal amenaza a su seguridad la invasión de su territorio por parte de EE.UU., el principal colaborador en la guerra colombiana. Tal percepción de amenaza, que no era exclusiva del gobierno de Chávez sino que es parte de una visión que enfatiza la territorialidad, la soberanía, la existencia de un enemigo externo y el miedo al robo de la riqueza petrolera y que se remonta al Pacto de Punto Fijo, se hizo manifiesta en el año 2009 cuando se conoció que Colombia iba a firmar un acuerdo de cooperación militar con Estados Unidos, mediante el que le daba acceso a militares de ese país a siete bases militares colombianas. Al conocerse el acuerdo, los gobiernos de Venezuela y Bolivia citaron a reunión presidencial extraordinaria de la Unasur, en la que denunciaron que el conve-nido amenazaba la seguridad regional.

En ese escenario marcado por distintas visiones de seguridad, los choques diplomáticos proliferaron. Políticos y funcionarios colombianos, entre ellos la ministra de defensa Martha Lucía Ramírez y luego su sucesor Juan Manuel Santos, denunciaron que el Gobierno venezolano ofrecía refugio a los guerrilleros colombianos. Por su parte, ese gobierno aducía permanentemente que paramilitares colombianos hacían presencia en su territorio delinquiendo y buscando asesinar al Presidente.

El escalamiento de la conflictividad entre los Estados llevó al retiro de los embajadores en 2007, debido a lo que Colombia consideró como un acercamiento no autorizado del presidente Chávez a las FARC en el marco de la mediación que él estaba prestando para el canje humanitario de secuestrados. Un año después, la situación se hizo aún más tensa y tomó un cariz prebélico por cuenta de la reacción del Presidente venezolano ante la violación de la soberanía de Ecuador, en el marco de la operación que dio de baja a 'Raúl Reyes'.

Aunque las relaciones entre los dos países se normalizaron al llegar al poder Juan Manuel Santos, lo que abrió la posibilidad para que el Gobierno de Venezuela facilitara los acercamientos entre el Gobierno

colombiano y las FARC que dieron inicio al proceso de paz, la presencia de actores armados colombianos en Venezuela sigue siendo un tema de disputa. Al igual que su predecesor, Nicolás Maduro ha expresado que la derecha colombiana y los paramilitares quieren asesinarlo; por su parte, varios sectores de opinión colombianos siguen considerando que el vecino país es un refugio para los guerrilleros de las FARC. Justamente el cierre de la frontera colombo-venezolana decretado el 19 de septiembre de 2015 se sustentó en un incidente en el que, según Maduro, participaron paramilitares y contrabandistas colombianos.

El conflicto colombiano también ha marcado las relaciones con Ecuador. Aunque antes de 1994 se produjeron menos incidentes diplomáticos que con Venezuela, entre otras razones por el descuido en que ese país tenía su frontera norte debido a que no había diferendos limítrofes con Colombia, como los que existían en la frontera sur con Perú. Después de esa fecha, con la delimitación que se hizo de la frontera peruano-ecuatoriana tras la guerra del Alto Cenepa, la creciente presencia de Ecuador en la frontera norte aumentó la conflictividad con Colombia. En ese nuevo contexto, los gobiernos ecuatorianos comenzaron a denunciar la violación de su territorio por parte de los actores armados y, después del inicio del Plan Colombia, también se quejaron de los efectos de las fumigaciones con glifosato y de la afluencia de desplazados por cuenta de la guerra.

El momento más tenso de las relaciones entre los dos países se produjo el 1 de marzo de 2008, cuando se retiraron los embajadores debido a la violación por parte de Colombia del territorio ecuatoriano en el marco de la Operación Fénix, con la que se dio de baja al líder guerrillero 'Raúl Reyes'. Aunque siete días después del suceso se reanudaron las relaciones gracias a la mediación internacional, durante el gobierno de Álvaro Uribe los roces diplomáticos permanecieron por cuenta de las polémicas alrededor del hallazgo, en los computadores de 'Reyes', de evidencias que vinculaban al presidente Rafael Correa con las FARC.

En el contexto actual, cuando después de tres años de conversaciones en La Habana el Gobierno colombiano y el grupo guerrillero han llegado a acuerdos sobre desarrollo rural integral, participación política, solución al problema de las drogas de uso ilícito y recientemente sobre justicia transicional, parece muy probable que se firme un acuerdo de paz,

hecho al que el propio presidente Santos ya le puso fecha, a saber, el 23 de marzo de 2016. Dos meses después de ese día, el grupo armado haría la dejación de las armas.

La desmovilización de los hombres de las FARC, cuya presencia en las fronteras colombianas ha marcado la relación de Colombia con sus vecinos, crearía un nuevo escenario en el cual sería posible plantear unas relaciones binacionales más cooperativas y menos conflictivas. Este trabajo pretende analizar ese escenario hipotético pero plausible.

Para ello, partiremos analizando la situación de las dos fronteras, lo que permitirá determinar cuáles son los problemas compartidos entre los Estados y, por lo tanto, cuáles pueden ser los temas de las agendas bilaterales en un contexto donde la cuestión de los grupos armados quede parcialmente relegada. A continuación, exploraremos cómo son en la actualidad las relaciones de Colombia con sus vecinos, destacando algunos factores individuales, domésticos e internacionales, que han favorecido la cooperación en las relaciones binacionales para desde allí construir un escenario a futuro que incluiremos en las conclusiones. Cerraremos el análisis con recomendaciones a los tomadores de decisiones.

Las fronteras: los problemas compartidos

Aunque las fronteras colombianas son zonas ricas en recursos medioambientales, en biodiversidad, concentran población diversa étnica y culturalmente y tienen una ubicación geoestratégica privilegiada, los departamentos limítrofes presentan rezagos en materia de desarrollo social e institucional frente al resto del país (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015).

En esos departamentos, los índices de incidencia de la pobreza, la pobreza extrema y la inequidad, son superiores a los del promedio nacional, como puede verse en la tabla 1. También el analfabetismo es mayor que la tasa nacional, 14,3 % frente a 6 % en 2013; la mortalidad infantil supera el promedio nacional con 28,4 % frente a 17,8 % en 2011; y la deserción escolar también es superior con 4,8 % frente a 4,28 % (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015).

Tabla 1. Caracterización de los departamentos de frontera

	Nacional	La Guajira	Cesar	N. de Santander	Arauca	Vichada	Guainía	Nariño	Putumayo
Índice pobreza (2013)	30	56	45	39	ND	ND	ND	48	ND
Índice pobreza extrema (2013)	9	26	13	11	ND	ND	ND	15	ND
Gini	0,539	0,562	0,489	0,48	ND	ND	ND	0,52	ND
Desempleo	9,6	7,1	8,3	13	ND	ND	ND	11	ND
Tasa cobertura educación	88	75	94	86	72	67	71	78	78
Tasa de homicidios por 100 mil habitantes (2012)	35	27	23	49	82	45	0	41	57
Total personas desplazamiento forzado (expulsión) acumulado	4.792.852	94.592	252.262	148.909	82.087	16.325	5.239	250.914	174.172
Total personas desplazamiento forzado (recepción) acumulado	1.211.246			134.555	54.998	5.463	7.314	225.473	98.477
Participación PIB nacional		1,202	2,03	1,58	0,88	0,055	0,034	1,48	0,52
Red vial secundaria pavimentada por 100 mil habitantes (2011)		30	17	25	ND	ND	ND	8	ND

Fuente: información tomada de DANE (s.f.).

Los problemas de seguridad también son mayores. El 60 % de las acciones armadas por el conflicto se han concentrado en los departamentos de Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Nariño, Cauca y Antioquia, todos de frontera excepto el último. Asimismo, en Norte de Santander, Putumayo y Nariño se concentraron el 60 % de los cultivos ilícitos censados en 2013, y en los dos primeros y Arauca ocurrieron el 92 % de los atentados contra la infraestructura petrolera del país (Departamento Nacional de Planeación y DANE, 2014, p. 40).

Por otra parte, la impunidad también es más alta en los departamentos limítrofes, en particular en Chocó, Nariño, Putumayo, Vaupés, Vichada, Arauca y Norte de Santander (Departamento Nacional de Planeación y DANE, 2014, p. 39).

Todo lo anterior se resume en un alto índice de vulnerabilidad territorial², indicador que mide la “inseguridad y la indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos como consecuencia del impacto provocado por el conflicto armado y la criminalidad común y organizada” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 6) y según el cual los municipios más vulnerables se concentran en los departamentos de frontera, en especial en Arauca, Vichada y Nariño.

Aunque hay situaciones comunes, cada frontera tiene su dinámica particular. En la frontera colombo-ecuatoriana viven según el último censo de 2013, 3.287.374 habitantes, de los cuales 2.014.042, es decir, el 61,27 % se emplazan en territorio colombiano representando el 4,3 % de la población total del país (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014, p. 23). Del lado ecuatoriano de la frontera hay 28.181 refugiados colombianos, la mayoría de ellos concentrados en la provincia de Sucumbíos (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014, p. 58).

Una parte de la frontera está comprendida en lo que el *Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”* ha nombrado como la zona Centro-Sur-Amazonía de Colombia, donde se encuentran los departamentos de Tolima, Huila, Caquetá, Putumayo y Amazonas. La región es muy diversa y compleja. Un 87 % de su territorio corresponde a zonas de reglamentación especial: los 16 parques nacionales y las 37 áreas protegidas que allí se ubican. Hay una enorme riqueza en recursos biológicos.

2 El índice de vulnerabilidad se elabora usando variables como la tasa de desplazamiento (expulsión y recepción), homicidios, secuestros, hurto, las hectáreas de cultivos de coca, la presencia de la Fiscalía, la cobertura en educación y en salud, entre otras.

A nivel poblacional habitan mestizos, indígenas, afros. De hecho, en la Amazonía viven 62 pueblos indígenas en 92 resguardos que ocupan casi la mitad del territorio (Departamento Nacional de Planeación y DANE, 2014, p. 783).

Esta riqueza en biodiversidad contrasta con los grandes rezagos de algunas zonas, en particular del Putumayo, departamento limítrofe con Ecuador. Allí hay un déficit de vivienda de 63,7 %, un nivel de cobertura en educación de apenas 24 % y un 44 % de cobertura en acueducto frente a un 76 % de promedio nacional (Departamento Nacional de Planeación y DANE, 2014, p. 787). La situación de seguridad es muy compleja: 77 % de los municipios muestran niveles bajos de seguridad y debilidad institucional y cuatro de cinco departamentos de la región tienen tasas de atentados terroristas superiores al nivel nacional, a saber, 15 por cada 1.000 habitantes, es decir, 11 puntos por encima del promedio nacional.

El otro departamento limítrofe con Ecuador, Nariño, se inscribe en lo que el Plan Nacional de Desarrollo nombra como la “Región Pacífico”. Esta zona presenta también enormes rezagos sociales frente al resto de país y un alto nivel de vulnerabilidad territorial debido a que allí se han presentado fenómenos como narcotráfico, minería ilegal, contrabando, extorsión y tráfico de personas (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 26). Los municipios que mayores problemas afrontan son justamente los fronterizos, a saber, Tumaco, Roberto Payán, Barbacoas, Francisco Pizarro y Mosquera.

Estos dos departamentos de frontera tenían para 2012 una tasa de homicidios de 33,25 muertes por cada 100.000 habitantes frente a un tasa de 23 en todo Ecuador y 43,5 en Colombia (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014, p. 55).

Por otro lado, a lo largo de la frontera colombo-venezolana se mueven más de cuatro millones de personas, 2.759.000 del lado colombiano según datos de la Cancillería de Colombia. Del lado venezolano podría haber más de 100.000 colombianos que se han desplazado por cuenta del conflicto, apenas un 5 % de ellos reconocidos como refugiados. En la presente crisis fronteriza, ACNUR calcula que 1.467 colombianos han sido deportados y otros 18.000 han decidido regresar a causa del miedo a la expulsión.

Mapa 1. Defunciones de hombres por muerte violenta frontera colombo-ecuatoriana



Fuente: Sistema Nacional de Información de la República del Ecuador.

Los departamentos limítrofes con Venezuela son La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía, regiones que tienen enorme diversidad y por lo tanto problemáticas muy diferentes.

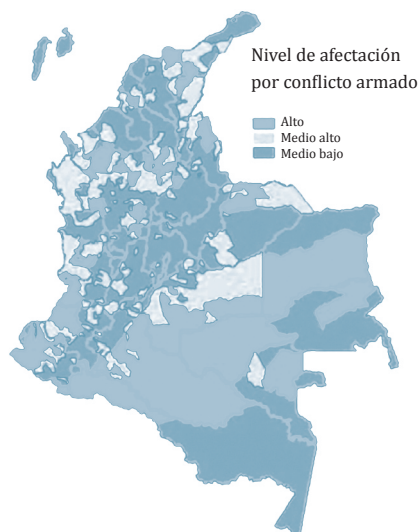
El departamento de La Guajira, correspondiente a la región Caribe, es uno de los más pobres de esta frontera, tiene un 55,8 % de incidencia de pobreza y un índice de pobreza multidimensional de 79,7 % (Departamento Nacional de Planeación y DANE, 2014, pp. 52 y 643). Tiene también índices altos de criminalidad y de violencia que comenzaron en la década del 80, cuando se hicieron presentes en la zona los carteles de Cali y del norte del Valle. En la actualidad, además de que hay mucha población civil que ilegalmente posee armas, hay presencia de actores delincuenciales vinculados a las bandas de 'Los Rastrojos', 'Los Urabeños' e incluso a carteles mexicanos como el de Sinaloa y 'Los Zetas' (Ramírez, 31 de agosto de 2015).

Por su parte, Norte de Santander, que pertenece a la región Centro-Oriente según el Plan Nacional de Desarrollo, muestra grandes diferencias frente a los otros departamentos de esa zona, como son Santander, Boyacá y Cundinamarca. El índice de pobreza multidimensional es muy alto, lo que convierte a la pobreza en un fenómeno crítico, a saber, 87 %

(Departamento Nacional de Planeación y DANE, 2014, p. 703). También es crítico el desempleo, que alcanza 13 % mientras en Santander es de 7,3 %. Por esta situación social y por la presencia de grupos delincuenciales, la economía de la región se mueve gracias a negocios ilícitos como son el contrabando de combustible, alimentos y drogas ilícitas. Se calcula que hay 34 pasos para la comercialización ilegal (Departamento Nacional de Planeación y DANE, 2014, p. 703). En la región de Catatumbo los municipios de El Tarra, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú y Convención, han sido los más afectados por el conflicto y cuentan con las tasas más altas de homicidios y de atentados contra oleoductos.

Arauca, Vichada y Guainía se ubican en la zona de los Llanos. En esta región rica en hidrocarburos y con tierras fértiles para la actividad agropecuaria, también hay enormes disparidades. Guainía es el departamento que presenta mayores brechas en términos de acceso a educación, salud y vivienda. También es una de las regiones más afectadas por grupos ilegales ya que es corredor de movilidad de armas y de drogas ilícitas. Arauca es uno de los departamentos más afectados por el reclutamiento de menores por parte de grupos armados, además de presentar otros problemas de seguridad como minería ilegal, extorsión a multinacionales, contratistas y pequeños comerciantes.

Mapa 2. Nivel de afectación por el conflicto armado en Colombia



Fuente: Departamento Nacional de Planeación y DANE (2004, p. 39).

El Plan de Nacional de Desarrollo 2014-2018: la visión de las fronteras y la cooperación

El Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2014-2018 ha sido concebido como la estrategia para materializar los acuerdos de paz, construyendo una paz duradera (Departamento Nacional de Planeación y DANE, 2014, p. 30). Esto debe lograrse promoviendo el desarrollo humano integral, lo que supone adoptar un modelo de desarrollo económico que permita erradicar la pobreza extrema para el año 2024, reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de salud, educación, servicios públicos y conectividad, y promover el desarrollo económico del país y de sus regiones. (Departamento Nacional de Planeación y DANE, 2014, pp. 58 y ss.).

Para lograr los objetivos, el Gobierno propone cinco estrategias transversales, a saber: competitividad e infraestructura estratégicas; movilidad social; transformación del campo; seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz; y buen gobierno (Departamento Nacional de Planeación y DANE, 2014, p. 32).

En relación con las fronteras, explícitamente se señala que para alcanzar los objetivos se requiere insertar los territorios limítrofes a las zonas definidas por el plan, es decir, a la región Caribe, Centro-Oriente, los Llanos, Pacífica y Centro-Sur-Amazonía de Colombia, construyendo de esa manera una nueva estructura territorial:

Por su parte, si bien la orientación territorial tampoco es nueva, por primera vez en un Plan Nacional de Desarrollo se transita de un enfoque conceptual hacia una estructura territorial, lo que implica hacer explícitas las estrategias nacionales en lineamientos y cursos de acción para cada una de las regiones de la geografía nacional. A cada región corresponde un eje articulador del desarrollo, son ellos: 1) Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema; 2) Eje Cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes; 3) Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente y Bogotá D.C.; 4) Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental; 5) Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos; 6) El Centro-Sur-Amazonía de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental. (Departamento Nacional de Planeación y DANE, 2014, p. 35)

También se señala que esta acción y otras más, se harán en el marco del Plan Fronteras para la Prosperidad, cuyos recursos quedaron previstos en el Documento Conpes 3805 *Prosperidad para las fronteras de Colombia*. A partir de estos documentos soportados en el diagnóstico de la frontera, puede anticiparse que los temas que propondrá Colombia para las agendas binacionales en el posacuerdo serán el desarrollo sostenible con equidad en las zonas de frontera, lo que comprende desarrollo de infraestructura y políticas de inclusión social, así como los temas de seguridad para hacer frente a los fenómenos que proliferaron en las zonas limítrofes desde finales de los años 90, a saber: narcotráfico, contrabando, trata de personas y violencia derivada de la delincuencia común.

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el Documento Conpes destacan la necesidad de fortalecer la institucionalidad que permita la integración de los territorios fronterizos entre sí y la cooperación con los países vecinos. Para lo primero se propone no solo garantizar el buen funcionamiento de los centros nacionales de atención en fronteras, CENAF, y de los centros binacionales de atención en frontera, CEBAF, sino que con el Documento Conpes 3805 se crearon las comisiones regionales para el desarrollo de la frontera que se soportan en el comité técnico para el desarrollo de las fronteras y en una comisión intersectorial para el desarrollo de la integración fronteriza.

Para el caso venezolano se crearon dos comisiones: Venezuela, La Guajira, Cesar y Norte de Santander, y Venezuela, Arauca, Vichada y Guainía. Para el caso ecuatoriano sigue funcionando la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Ecuador, que fue creada en 1989 pero que ha sido reformada y que funciona apoyada en los comités de asuntos fronterizos, infraestructura y energía, asuntos ambientales, asuntos económicos y comerciales, el comité técnico binacional del acuerdo de pesca artesanal, el comité de asuntos sociales y culturales y el comité de asuntos indígenas y comunidades negras, plurinacionalidad e interculturalidad. Estas comisiones se apoyan en los mecanismos binacionales como son el Plan Nacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022 y la Mesa Social y de Frontera Colombia-Venezuela.

En relación con la cooperación, es preciso señalar que este mecanismo trasciende las relaciones con los vecinos y es más ambicioso puesto que busca posicionar internacionalmente al país, ejemplo de lo cual es la aspiración de que Colombia ingrese a la Organización para la Cooperación

y el Desarrollo, OCDE. Esto es producto de una nueva visión sobre cooperación que ha impulsado el gobierno de Juan Manuel Santos, partiendo de reconocer que Colombia es un país de renta media que ha hecho grandes avances en materia de cobertura social y de educación y que, por lo tanto, puede promover mecanismos de cooperación Sur-Sur con sus vecinos y con otros países del globo (Departamento Nacional de Planeación y DANE, 2014, p. 30; Mejía y Camacho, 2015). Esto le permitirá además a Colombia impulsar agendas positivas para el país e intercambiar conocimientos y experiencias con otros países en desarrollo.

Para ejecutar esa nueva visión de cooperación, el Gobierno creó en 2011 la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional que sustituyó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que había creado el gobierno de Álvaro Uribe, la cual a su vez había sustituido a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, creada en 1993 y adscrita al Departamento Nacional de Planeación.

La Agencia ha impulsado proyectos en los que el país recibe cooperación de sus vecinos, por ejemplo, de Ecuador en participación juvenil, pero mayormente en los que Colombia ofrece cooperación. Así, por ejemplo, el país ofrece cooperación a Perú y a Ecuador en formación técnica mediante un proyecto ejecutado por el SENA; a México en muchas áreas, entre ellas seguridad, implementación del sistema de justicia penal y fortalecimiento de política de racionalización de trámites; a Bolivia le ofrece cooperación en cultura, deporte y educación, fomento y desarrollo productivo, gestión pública y buen gobierno. Colombia también ofrece cooperación técnica en seguridad a Liberia, Sierra Leona, Togo, Camerún y Egipto; y en reconciliación a Congo, Jordania, Líbano y Turquía (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2015).

Sobre los avances de este nuevo modelo de cooperación, dicen Planeación Nacional y el DANE:

En materia de cooperación internacional Colombia ha avanzado en el posicionamiento de su agenda y el fortalecimiento de sus relaciones con socios tradicionales y no tradicionales. Gracias a ello, el país alcanzó relevancia regional e internacional a través de la oferta de buenas prácticas mediante la cooperación Sur-Sur, constituyéndose como referente en áreas como la promoción social y la seguridad integral, entre otras. A través de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), se gestionaron, en el

cuatrienio 2010-2014, recursos de cooperación por USD \$2.205 millones, los cuales se destinaron a estrategias y programas de desarrollo y fortalecimiento institucional nacional y territorial. (Departamento Nacional de Planeación y DANE, 2014, p. 518)

Los posibles escenarios de cooperación en el marco del posacuerdo

La política exterior de un Estado, entendida como todas sus acciones frente a otros Estados o actores internacionales, puede ser de cooperación o de competencia. Estos rasgos y otros de la política exterior están determinados por factores individuales, domésticos o sistémicos.

Como lo hemos señalado, la actual administración de Juan Manuel Santos le ha apostado a la cooperación y específicamente en el Plan Fronteras para la Prosperidad reconoce que requiere de la cooperación con los países vecinos para solucionar los problemas comunes. Esta decisión obedece en buena medida a una situación doméstica, particularmente a que el gobierno de Santos tiene como el principal punto de su agenda política la firma del acuerdo de paz, para lo cual necesita el apoyo y la ayuda de la comunidad internacional, pero también porque el diagnóstico de la situación de la frontera que ha hecho el Gobierno y que incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo, deja ver que aunque una forma de solucionar los problemas de estas regiones sea integrándolas al resto del país, se requiere también el concurso de los vecinos para hacerle frente a los problemas de seguridad y de exclusión social de la población que se asienta a lado y lado de la frontera.

Como la configuración de un escenario de cooperación supone que el país vecino tome la decisión de cooperar, analizaremos la situación actual de las relaciones binacionales resaltando los factores que favorecen o dificultan tal escenario.

La cooperación y la coexistencia con Ecuador

A pesar de las diferencias entre Juan Manuel Santos y Rafael Correa por cuenta no solo de sus posiciones ideológicas sino del hecho de que Santos fue el ministro de Defensa que autorizó la Operación Fénix, tras el restablecimiento de las relaciones entre los dos países con la ayuda de

instituciones multilaterales y del Centro Carter, entre los dos presidentes parece haberse restablecido la confianza, lo que puede verse en las alusiones positivas que Correa ha hecho sobre Santos. Después de la reelección del colombiano, por ejemplo, Correa manifestó:

Colombia votó por la democracia, por la paz, fue reelecto nuestro querido amigo el presidente Juan Manuel Santos, felicitaciones a Colombia, felicitaciones a Juan Manuel, mucha suerte. [...] Sabemos que bajo su liderazgo (de Santos) Colombia, nuestra querida Colombia, alcanzará la paz. (Telesur, 21 de junio de 2014)

Esta confianza entre el Gobierno colombiano y el ecuatoriano se ha logrado por medio de un gran activismo diplomático. Desde la llegada de Santos al poder y hasta 2015 los presidentes se han reunido seis veces, y los cancilleres se reunieron 14 veces entre 2010 y 2013 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 25 de noviembre de 2013). La confianza fue decisiva para la mediación del presidente Correa en la crisis de las relaciones colombo-venezolanas que se desató en agosto de 2015 por cuenta de la decisión unilateral de Nicolás Maduro de cerrar la frontera.

Tal valoración positiva de Santos por parte de Correa sumada una situación doméstica como es el hecho de que su gobierno tenga una orientación de izquierda, que esté comprometido con la reducción de la pobreza y de la inequidad a través de la construcción del “Socialismo del Buen Vivir” y que sea consciente de que el problema fronterizo debe ser abordado desde políticas binacionales, ha hecho posible que los gobiernos de Colombia y Ecuador, desde el restablecimiento de sus relaciones, hayan iniciado una relación de cooperación para solucionar los problemas en la frontera.

Justamente en el Plan Fronteras para la Prosperidad se hace referencia a esa nueva etapa en los siguientes términos:

Esta relación se sitúa en una nueva temporalidad, donde la paz y la prosperidad se sitúan como corolarios de la relación fronteriza. Sin embargo, no se trata de una paz silenciosa, sino una paz activa producto de la tensión dinámica entre visiones y actores que interactúan entre el consenso y el disenso para provocar el desarrollo desde una óptica renovada. Estos hechos son el reflejo de que la relación entre Ecuador y Colombia está en otro momento histórico. Hoy, la relación bilateral es próspera y apunta hacia la generación de más canales de

comunicación que faciliten el trabajo conjunto para mantener una frontera viva, donde todos sus habitantes estrechen lazos de hermandad y accedan al desarrollo social y crecimiento económico en un contexto de igualdad de oportunidades. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014, p. 12)

La cooperación en la frontera se ha ejecutado a través del Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022, el cual tiene antecedentes en la Declaración de Quito de 2011, en la que los presidentes se comprometieron a adelantar acuerdos en áreas como seguridad social, reforma al convenio de tráfico de personas, vehículos y embarcaciones y reglamento de transporte terrestre turístico (Declaración Presidencial Conjunta de Quito, 19 de diciembre 2011). Estos mismos temas se retomaron en la reunión de presidentes que se realizó en diciembre de 2012, cuando se pactaron la electrificación de poblaciones de la frontera, un acuerdo de cooperación para la construcción conjunta del puente de Rumichaca, un convenio de seguridad social para proteger a los trabajadores de los dos países garantizándoles seguridad social, un memorándum de entendimiento para la prevención e investigación de los delitos de trata de personas, para crear una red de bibliotecas públicas, para trabajar conjuntamente en calidad de la educación, para trabajar en asuntos indígenas y de comunidades negras. También se hicieron acuerdos para trabajar en seguridad, en particular control de minería ilegal, pasos fronterizos, contrabando de hidrocarburos, intercambio de información e inteligencia y lucha contra las drogas (Declaración Presidencial Ecuador-Colombia, 2012). En esa reunión también se instruyó al Plan Fronteras para la Prosperidad y a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador para que elaboraran el Plan Binacional de Integración Fronteriza orientado a impulsar la zona de integración fronteriza, ZIF³.

Sobre las características de esa ZIF dice el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia:

Este desarrollo en la zona de frontera con Ecuador se hará bajo el marco del Plan Binacional de Integración Fronteriza, el cual busca ser

3 La Zona de Integración Fronteriza se creó en 1990 durante los gobiernos de Rodrigo Borja y de Virgilio Barco y comprende los territorios de Nariño y Putumayo en Colombia, y las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo y Sucumbíos en Ecuador (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014, p. 16).

un territorio de paz y reconciliación; modelo de integración, interconexión y desarrollo territorial. El cual contará con una planificación binacional sólida que permita el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, la erradicación de la pobreza extrema y el fomento productivo, con clara presencia del Estado y la institucionalidad pública. (Departamento Nacional de Planeación y DANE, 2014, p. 769)

El Plan Binacional de Integración Fronteriza, que tiene el mérito de presentarse como producto de la confluencia de los planes de desarrollo de los dos países, proyecta como áreas de trabajo la equidad y la promoción social, la seguridad integral y la movilidad humana, la complementariedad productiva y la conectividad, la conectividad e infraestructura y la sustentabilidad ambiental (Secretaría Nacional de Planificación y desarrollo, 2014, p. 37).

Para todas estas áreas, el Plan parte de un diagnóstico y establece metas a 2017 como las que se incluyen en la tabla 2.

Tabla 2. Metas Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia

	Ecuador	Colombia
Pobreza extrema		
Línea de partida	15,3 %	17,2 %
Meta 2017	8,6 %	13 %
Desnutrición crónica en menores de 5 años		
Línea de partida	28,1 %	16,9 % (en Nariño) 9,8 % (en Putumayo)
Meta 2017	3 %	13 % (en Nariño) 7,5 % (en Putumayo)
Mortalidad infantil		
Línea de partida	9,5 %	23,4 % (en Nariño) 19,8 % (en Putumayo)
Meta 2017	6,5 %	18,72 % (en Nariño) 15,84 % (en Putumayo)
Tasa de homicidios por 1000/h		
Línea de partida	20,5	42,8
Meta 2017	10,2	34,4
Tasa de subempleo		
Línea de partida	57 %	38,9 %
Meta 2017	43,9 %	35 %
Abonados a internet por 1.000/h		
Línea de partida	4,1	2,8
Meta 2017	7,9	4,7

Fuentes: Plan Fronteras para la Prosperidad (2015) y Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (2014).

En términos de seguridad, la propuesta del Plan es construir seguridad desde una perspectiva integral que supere las reducidas visiones de seguridad nacional entendidas como control militar del territorio.

Las líneas prioritarias de política fronteriza tradicionalmente han sido el establecimiento de aranceles y de mecanismos de control para ejecutarlos mediante aduanas y tributos; la soberanía nacional sobre la base de la militarización y de la imposición de visas; y la seguridad pública, con la finalidad de preservar el orden público estatal desde una perspectiva institucional. Tradicionalmente las políticas que priman son de seguridad nacional (soberanía nacional) y escasamente de seguridad ciudadana (convivencia). Sin embargo, estas políticas fronterizas de seguridad entendidas como un tema de soberanía territorial más que como una problemática humana, generan que las fronteras sean vistas como un territorio aislado con respecto a la sociedad nacional y al Estado, con la consecuente marginalización y estigmatización de la población de frontera. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014, p. 56)

La visión integral incorpora la seguridad humana que garantice la movilidad en la zona, el cuidado de la biodiversidad y la prevención de desastres naturales puesto que la región es sísmica por la alta presencia de volcanes. Para ello se impulsan políticas binacionales como la garantía de los derechos humanos y la libertad en las fronteras; la prevención de todos los tipos de violencia; la lucha contra todos los tráficó ilegales; la implementación de mecanismos binacionales para la gestión y la reducción de riesgo; y la facilitación la movilidad humana en el marco del respeto de los derechos humanos (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014, p. 62).

En términos económicos, el Plan Binacional de Integración Fronteriza busca lograr la complementariedad económica impulsando el comercio binacional. En cuanto a protección del medio ambiente, se busca cuidar las cuencas y los recursos biológicos, además de recuperar las zonas con degradación medio ambiental. El Plan también incluye un programa de Plan de Movilidad y Logística Urbana Binacional en Ipiales.

En gran medida gracias a los esfuerzos sostenidos desde 2008 por mantener una buena relación, el comercio binacional creció hasta el año 2014.

Entre enero y noviembre del año 2013, las exportaciones de Ecuador a Colombia fueron de US\$801.82 millones de dólares, mientras que las importaciones en el mismo período, de Ecuador provenientes de Colombia llegaron a US\$1 804.67 millones de dólares. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014, p. 68)

Puede anticiparse que habrá un mejor escenario para la cooperación binacional, si se tiene en cuenta que Colombia y Ecuador han logrado construir confianza y desarrollar relaciones cooperativas y considerando que en un hipotético escenario de posacuerdo disminuirían algunas tensiones sobre la frontera puesto que se desmovilizarían las FARC, el grupo armado que mayor presencia hace en esta zona, y comenzarían a implementarse proyectos de desarrollo rural integral y políticas para solucionar el problema de las drogas de gran impacto en la frontera. Seguramente los dos países fortalecerían la cooperación en seguridad para atender las amenazas que plantean otros actores como las bandas criminales, en particular, para hacerle frente al narcotráfico y a sus delitos asociados. Posiblemente también, el Gobierno colombiano tendría mayores recursos para invertir en los proyectos de cooperación orientados a mejorar la infraestructura y los servicios sociales y de esa manera habría una mejor convergencia con los objetivos del gobierno de Correa.

No obstante, como lo dejó ver la decisión tomada en septiembre de 2015 por parte de Rafael Correa, orientada a aumentarle las salvaguardias a los productos colombianos que entran por la frontera, el tema comercial puede verse dificultado en un contexto como el actual de reducción de los precios del petróleo y de devaluación en Colombia⁴. Pero esta es una cuestión sobre la que dos gobiernos que tienen una relación fluida pueden llegar a acuerdos.

La cooperación y la coexistencia con Venezuela

Aunque las relaciones entre Colombia y Venezuela no fueron fáciles mientras coincidieron en las presidencias Hugo Chávez y Álvaro Uribe Vélez, tras el restablecimiento de las mismas después de la llegada al poder de

4 En marzo de 2015 el Gobierno ecuatoriano decidió poner salvaguardias de entre 5 % y 45 % a 2.800 partidas arancelarias. En septiembre, en medio de la crisis fronteriza con Venezuela, Correa extendió las tasas arancelarias antes consagradas solo para las importaciones que entraban por mar y por tierra desde Colombia, a las que lo hicieran por vía terrestre.

Juan Manuel Santos fueron más dinámicas y cooperativas. Esta tendencia parece haberse revertido al asumir Maduro la Presidencia venezolana.

Entre 2010 y 2013 Chávez y Santos se reunieron en cinco veces, la última en marzo de 2012 en La Habana, donde estaba el presidente venezolano convaleciente de una operación. Al parecer en esa oportunidad se habló también del proceso de paz, en cuyos inicios la mediación del Chávez fue fundamental. Durante el mismo período los cancilleres se reunieron nueve veces y también lo hicieron los miembros de los mecanismos binacionales creados tras el restablecimiento de las relaciones.

Varias de las reuniones presidenciales y de cancilleres tuvieron como objetivo evaluar el avance del trabajo de las comisiones creadas en la reunión del 10 de agosto de 2010, encargadas de abordar temas como el pago de la deuda a los industriales colombianos, la complementación económica, la inversión social en la frontera, seguridad, infraestructura, energía y turismo.

De hecho, en una de esas reuniones de evaluación, realizada en Cartagena el 9 de abril de 2011, los presidentes firmaron acuerdos de cooperación específicos en temas como narcotráfico, industria y turismo. Se acordó, por ejemplo, construir un oleoducto-poliducto al Pacífico, crear una industria común para la producción de medicamentos genéricos, instalar una fábrica común de acero y construir un puente, entre otros. El 18 de enero los cancilleres de los dos países citaron a una reunión de los gobernadores de Cesar, La Guajira, Arauca, Norte de Santander y Vichada para sacar adelante varias de esas iniciativas.

En contraste, en dos años y medio que va corrido del gobierno de Nicolás Maduro, los presidentes solo se han reunido dos veces, la última el 21 de septiembre de 2015 para discutir la crisis fronteriza desatada por cuenta de la decisión de Maduro de cerrar la frontera y de expulsar a los colombianos no legales que se asentaban allí, luego de un confuso incidente en que resultaron heridos miembros de las Fuerzas Armadas venezolanas supuestamente por paramilitares colombianos. En esas reuniones, según lo han anunciado las cancillerías, los temas tratados han sido siempre el contrabando y otros asociados a la seguridad, el comercio y el problema de divisas en la frontera.

Aunque las mesas temáticas binacionales para asuntos relacionados con política y seguridad, comercio y finanzas, temas sociales y fronteras, infraestructura, transporte y telecomunicaciones se reunieron por

última vez en julio de 2014, parecen haber perdido el dinamismo del inicio y la decisión unilateral de Maduro de cerrar la frontera pasando por encima de estos mecanismos bilaterales puede sugerir que no han avanzado lo suficiente en la solución de los problemas comunes.

El cierre de la frontera supone un viraje en las relaciones entre los dos países que constituye a futuro más un escenario de confrontación que de cooperación mientras permanezca Maduro en el poder⁵. Aunque entre ambos presidentes se habían presentado diferencias que se habían solucionado diplomáticamente, como fue el caso de las suscitadas a raíz de la entrevista de Juan Manuel Santos con Henrique Capriles tras la derrota de éste en las elecciones presidenciales, o de las derivadas por quejas colombianas a raíz de los malos tratos al expresidente Andrés Pastrana, quien intentó visitar a Leopoldo López, las acciones y declaraciones del Presidente venezolano a propósito del cierre de la frontera se desviaron de lo pactado por Santos y Chávez en la reunión en la Quinta de san Pedro Alejandrino.

En ese encuentro, facilitado por Maduro en calidad de canciller, se acordó que las partes sustentarían sus relaciones en un diálogo transparente, directo y respetuoso, que privilegiarían la vía diplomática dejando de lado la diplomacia de micrófono y que cumplirían estrictamente lo establecido por el Derecho Internacional, respetando la soberanía y la no injerencia de un Estado en los asuntos internos del otro.

Pero la decisión unilateral del Presidente venezolano de cerrar la frontera, sus acusaciones a Santos de ser mentiroso e inventar la crisis, o de estar “haciéndose el de la vista gorda” frente a una conspiración para asesinarlo que se estaría urdiendo en Bogotá, y las expulsiones masivas de colombianos con las que se violó la Convención Interamericana de Derechos Humanos, significan una transgresión de todos estos acuerdos.

Un análisis de los factores que podrían explicar este cambio sugiere que la actitud de confrontación está más relacionada con factores personales y domésticos que con consideraciones desde lo internacional, pues las recientes transformaciones en la región harían recomendable que Venezuela adoptara más bien una política exterior cooperativa y no una

5 Algunos de los argumentos de este apartado fueron planteados por la autora en el artículo *El porqué de las decisiones de Maduro*, publicado el 21 de septiembre de 2015 en el portal *Razón Pública* y disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/8844-el-por-qu%C3%A9-de-las-decisiones-de-maduro.html>.

estrategia de competición como la que ha establecido desde agosto con Colombia y desde el primer semestre del año con Guyana, al reactivar la disputa por el río Esequibo.

Aunque a Venezuela pudiera parecerle que Colombia intenta hacerle balance al poder del bloque del Alba, apostándole a esquemas de regionalización similares al regionalismo abierto de los años 90 como es la Alianza del Pacífico, y aunque tampoco le guste que Colombia tenga la pretensión de acercarse al Norte buscando entrar a la OCDE, cooperar con la OTAN y hacer ejercicios con el Comando Sur de Estados Unidos (Pastrana Buelvas 2015, p. 107), lo cierto es que la pérdida de poder que Venezuela afronta en el Caribe haría más recomendable una actitud cooperativa.

En efecto, con la caída de los precios del petróleo ha disminuido el poder de la “*petrodiplomacia*” venezolana, pues en 2014 se redujo en un 30 % el financiamiento que ese país le venía dando a los Estados miembros del Alba a través de Petrocaribe. Esto último ha puesto en aprietos a las economías de Guyana, Jamaica y Nicaragua, que llegaron a obtener un financiamiento anual en la venta de petróleo cercano al 5 % del PIB y posiblemente sea la explicación de que en la reciente votación en la OEA con la que Colombia pretendía impulsar una reunión de ministros de Relaciones Exteriores, seis países del Alba hayan votado por Colombia, a saber, Guyana, Guatemala, Jamaica, El Salvador, Santa Lucía y Bahamas, y que sólo dos naciones de dicha alianza, Haití y Nicaragua, hayan votado en contra de la posición colombiana.

También sería recomendable una actitud cooperativa de Venezuela si se considera que su debilidad en el Caribe coincide con el mayor activismo de Estados Unidos en la región quien se ha acercado a Cuba, el socio tradicional de Venezuela. En conclusión, los venezolanos ya no deben confiar tanto en sus socios tradicionales.

Por lo anterior, el cambio en la política exterior frente a Colombia debe buscarse en lo personal o en lo doméstico. En relación con lo primero, hay que destacar que aunque Hugo Chávez denigraba de las oligarquías colombianas⁶ nunca se refirió en términos peyorativos sobre los

6 Sobre Santos decía Hugo Chávez (14 de mayo de 2008): “ese es el ministro de Defensa de Colombia. Es un connotado oligarca, de la extrema derecha colombiana. Este discurso lo dio el ministro de Defensa de Colombia hace pocos días en Washington, en el Consejo de las Américas, esto es una perla pues, esto es una amenaza. Vamos a leer algunos fragmentos. Además es un arrastrado pues, es un arrastrado, da asco esto, da asco en verdad. Que un suramericano hable así. ¿Saben a quién me recuerda? A Santander”.

ciudadanos colombianos, como parece ser la visión de Nicolás Maduro que los construye como paramilitares o pobres que amenazan la seguridad de Venezuela.

Del pueblo colombiano decía Chávez: “Y cuando digo los hijos de Santander no me estoy refiriendo al pueblo colombiano, porque el pueblo colombiano igualito que nosotros, somos hijos de Bolívar” (Chávez, 14 de mayo de 2008). En cambio, sobre los migrantes colombianos dice Maduro que “se vienen y todo lo que traen es necesidad y pobreza, todos vienen buscando educación, trabajo, salud y vivienda. Colombia se ha transformado en una exportadora neta de pobreza hacia Venezuela” (EFE, 4 de junio de 2015).

Esta visión negativa de los colombianos es parte de una estrategia nacionalista de Maduro para superar la situación doméstica de crisis. Mediante su discurso construye a los venezolanos en oposición a los colombianos, es decir, une a la comunidad nacional mediante la oposición a la alteridad. Además culpabiliza a Colombia de todos los problemas que Venezuela padece. En particular, los colombianos de la frontera son responsables de la inseguridad, por ser paramilitares, y del desabastecimiento y la baja cotización del bolívar, por ser contrabandistas.

Con este recurso, el Presidente venezolano pretende desviar la atención sobre los problemas nacionales que son producto de los errores de 14 años del chavismo en el poder. En particular, pretende tapar una inflación que a finales de 2015 puede llegar a 200 %, un déficit fiscal del 24 % del PIB que *Bloomberg* puede llevar a un *default* en 2016, una contracción económica cercana al 7 %, un alto nivel de desabastecimiento en productos de la canasta familiar y de medicamentos que ha llevado a que el *International Crisis Group* (2015) afirme que la crisis de los sistemas de salud y de suministro de Venezuela se parecen a los que afrontan los países después de desastres naturales.

Esta estrategia del gobierno de Maduro de culpabilizar a actores colombianos de lo que ocurre en su país no construye un escenario favorable para la cooperación, pues en el año por venir, cuando presuntamente la situación económica de Venezuela se deteriorare más, posiblemente el Presidente venezolano acuda a la misma táctica en un contexto marcado por la posibilidad de ser revocado.

Conclusiones

Así como el conflicto colombiano ha marcado la relación con los vecinos, la firma de un acuerdo de paz que permita la desmovilización de las FARC debe dar inicio a unas nuevas relaciones. El gobierno de Juan Manuel Santos, que le ha apostado todo a la paz, tiene claro que una paz duradera pasa por solucionar los problemas de exclusión social e inseguridad en las fronteras y que, aunque el Gobierno nacional puede implementar políticas para integrar las zonas limítrofes al resto del país, también es fundamental la cooperación con los vecinos.

Los temas de las agendas de cooperación binacionales en el posacuerdo serán básicamente los mismos sobre los que ya han conversado los gobiernos, a saber, desarrollo sostenible con equidad, construcción de infraestructura, integración económica y seguridad. Este último es central y debe ser privilegiado porque la firma del acuerdo de paz no supone la desmovilización de todos los actores armados, entre quienes se cuentan las bandas criminales, sino que antes bien puede implicar que algunos desmovilizados sigan delinquirando bajo otras estructuras. La centralidad del tema también tiene que ver con que esta cuestión es la que más escollos ha generado en las relaciones binacionales.

A mediano plazo puede anticiparse que las relaciones con Ecuador sean de cooperación. Desde el nivel personal un factor determinante en esta actitud es que entre los presidentes y los grupos de cancillería parece haberse construido una relación de confianza que favorece la coexistencia. A nivel doméstico es decisivo para la cooperación el hecho de que los dos Estados tengan entre sus prioridades la frontera, muestra de lo cual es lo bien documentada que tienen su situación. También es favorable que la Alianza País, movimiento político de Correa, al ser de izquierda, sea sensible y esté comprometida con la solución de los problemas sociales que están especialmente concentrados en las fronteras. Adicionalmente, en contexto difícil económicamente tanto para Ecuador como para Colombia por cuenta de la reducción de los precios del petróleo, una forma menos costosa de atender los problemas sociales es apoyándose en la cooperación binacional y seguramente los proyectos y los recursos que surjan del posacuerdo en Colombia podrán usarse para ello.

En cuanto a Venezuela, la estrategia que ha usado Maduro de alentar el nacionalismo para crear una cortina de humo sobre los problemas

de su país seguramente se repetirá, lo que dificultará la cooperación. La tentación de echar mano de este mismo recurso será grande en el año 2016, cuando se anticipa un mayor deterioro de la economía y de los indicadores sociales y un contexto de difícil gobernabilidad pues seguramente el PSUV perderá la mayoría en las elecciones del 6 de diciembre de 2015 y la oposición, tras haberse cumplido la mitad del período de gobierno de Maduro, comenzará a trabajar en la revocatoria de su mandato.

Si esto llegara a producirse y en el corto plazo la oposición venezolana llegara al poder, se configuraría un escenario más favorable para la cooperación pues los líderes de la oposición y la dirigencia de la Mesa de la Unidad Democrática han contradicho la pretensión de Maduro de responsabilizar a Colombia de sus problemas internos. En este escenario, seguramente Venezuela se concentraría en resolver sus problemas internos y dada su mala situación económica, si es que continúan a la baja los precios del petróleo, buscaría cooperación con los vecinos para afrontar los problemas comunes.

Recomendaciones

El relanzamiento de las relaciones con Ecuador, después de la ruptura en 2008, deja como lección que así los mandatarios de dos países se hayan tranzado a través de los micrófonos en ofensas y descalificaciones, es posible a través de la diplomacia reconstruir las relaciones y la confianza. Para ello, el activismo de la Cancillería es determinante. Por lo anterior, si la gran apuesta de Colombia es construir una paz duradera, debe mantener su relación de cercanía con los países latinoamericanos propiciando frecuentes encuentros de presidentes, cancilleres y grupos de trabajo, así como asistiendo a todos los foros regionales.

Como lo muestra la relación Colombia ha establecido con Ecuador, la cooperación es consistente y tiene buenas perspectivas si se articula al plan de desarrollo de los países cooperantes y si se ponen metas a corto plazo. Este puede ser un punto de entrada para acercarse y construir unas relaciones más fructíferas con Venezuela.

La cooperación con Venezuela no necesita la creación de una nueva institucionalidad, pues cada vez que se produce una crisis se crean nuevas comisiones y mesas de trabajo. Desde el restablecimiento de relaciones en 2010, se han firmado actas de compromiso para trabajar conjuntamente

en la lucha contra las drogas, en la construcción de infraestructura como el oleoducto-poliducto del Pacífico y en la inversión social en la frontera, entre muchos otros más, lo importante es que los acuerdos se implementen. Por otra parte, desde el primero de agosto de 2014 se conformaron mesas para atender los temas centrales en las relaciones binacionales como son seguridad y defensa, minería y energía, comercio y finanzas e infraestructura y transporte, así que lo que se requiere es voluntad política para trabajar en esos escenarios.

Referencias

- Agencia de la ONU para los refugiados. (9 de septiembre de 2015). Acnur sostiene reuniones con funcionarios de Colombia y Venezuela. *Noticias de ACNUR*.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (13 de julio de 2015). *Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia*. Recuperado desde <https://www.apccolombia.gov.co>.
- Chávez, H. (14 de mayo de 2008). *Lección magistral del comandante Hugo Chávez. Proyecto Nacional Simón Bolívar: la independencia de la Patria y por qué el socialismo*. Conferencia en el Teatro de la Academia Militar de Venezuela.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social y Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Documento Conpes # 3805. Prosperidad para las fronteras de Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Declaración Presidencial Ecuador-Colombia. (11 de diciembre de 2012). *Vecindad para la prosperidad y el buen vivir*.
- Declaración Presidencial Conjunta de Quito*. (19 de diciembre de 2011).
- Departamento Nacional de Estadística, DANE. (s.f.). *Fichas de caracterización regional*. Recuperado desde <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Characterizacion-Regional.aspx>.
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. (2015). *Índice de vulnerabilidad territorial: resultados 2008-2012*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación y DANE. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo. 2014-2018. Todos por un nuevo país. Paz, Equidad, Educación*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- EFE. (4 de junio de 2015). Presidente de Venezuela expresó que “Colombia es una exportadora neta de pobreza hacia Venezuela”. *ElMundo.com*. Recuperado desde http://www.elmundo.com/portal/noticias/internacional/presidente_de_venezuela_expreso_que_colombia_es_una_exportadora_neta_de_pobreza_hacia_venezuela.php#.VmijjHYveM8.

- González Plazas, S. (21 de septiembre de 2015). Pasado y presente del contrabando en la frontera colombo-venezolana. *Razonpublica.com*.
- International Crisis Group. (2015). *Venezuela: Unnatural Disaster. Latin american Briefing # 33*. Bogotá, Caracas, Bruselas: International Crisis Group.
- Mejía, V. y Camacho, J. P. (2015). *Balance de política y relaciones internacionales del gobierno de Santos (2010-2014)*. Bogotá: Observatorio de Política y Relaciones Internacionales, OPRIC, Universidad Nacional de Colombia.
- Mijares, V. M. (2015). Venezuela's post Chávez Foreign policy. Is there a Maduro doctrine? *Americas Quaterly*, 9 (1), 74-81.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (25 de noviembre de 2013). *Cronología de las reuniones Colombia-Ecuador: 2010-2013*. Recuperado desde <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/cronologia-las-reuniones-colombia-ecuador-2010-2013>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2015). *Plan Fronteras para la prosperidad*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Plan Fronteras para la Prosperidad. (2014). *Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador- Colombia, 2014-2022*. Quito: Senplades, DNP, PFP.
- Pastrana Buelvas, E. y Vera Piñero, D. (2015). La política exterior colombiana y el proceso de paz. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 15 (3), 104-111.
- Ramírez, S. (21 de septiembre de 2015). ¿Torniquete de Ecuador y Venezuela contra Colombia? *Razonpublica.com*.
- Ramírez, S. (31 de agosto de 2015). Venezuela y Colombia: a des-escalar y a cooperar *Razonpublica.com*.
- Semana. (9 de septiembre de 2015). *La revolución bolivariana se está destruyendo a sí misma*.
- Telesur. (21 de junio de 2014). Rafael Correa: bajo liderazgo de Santos se logrará la paz en Colombia. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Venezolana de Televisión*. Recuperado desde <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2014/06/21/rafael-correa>

-bajo-liderazgo-de-santos-se-lograra-la-paz-en-colombia-2648.html.

Trujillo Currea, A. (2013). Dilemas y perspectivas de la relación de Colombia con Ecuador. En S. Jost (Ed.), *Colombia, ¿una potencia en desarrollo?*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

La proyección de Colombia hacia el Asia-Pacífico en un contexto de posacuerdo

Camilo Defelipe Villa¹

Introducción

Las proyecciones de crecimiento económico de Asia oriental sugieren un traslado del centro de gravedad de la economía mundial a esta región. De ocurrir, debería esperarse un proceso de reacomodación o de negociación de una estructura y de unas reglas del juego internacional que darán lugar a escenarios de tensión, especialmente en materia de seguridad. De la mano con este reposicionamiento, Asia experimentará una crisis demográfica que le obligará a direccionar su política interna y externa en torno a la solución de este problema. América Latina deberá sentir estos efectos y posiblemente tendrá un papel respecto al reordenamiento del sistema internacional impulsado por el resurgimiento y a las presiones en términos de seguridad multidimensional que enfrentará Asia en las próximas décadas.

Dentro de estos escenarios, la República Popular China es el actor principal y el que ha venido remodelando sus relaciones internacionales alrededor de las presiones mencionadas por medio de una actividad diplomática creciente en América Latina.

¹ Politólogo de la Universidad Javeriana con maestría en Comercio Internacional de la Universidad de Barcelona y maestría en Política Internacional Contemporánea de la Universidad de Jilin (China). Docente de estudios de Asia de la Universidad Javeriana. Camilo.de@javeriana.edu.co.

Pese a la intensificación de la política exterior de Santos y en especial su acercamiento a Asia en 2012, la estrategia y el ritmo de aprovechamiento de Colombia hacia la oferta inversora y de cooperación comparativamente amplia y diversificada de China aún es lenta y carece de una articulación con las necesidades de desarrollo que demanda el escenario de posconflicto del país. En efecto, las relaciones entre China y Colombia, al igual que el resto de Latinoamérica, se han concebido esencialmente desde la lógica de las ventajas comparativas del comercio internacional, hecho que ha permitido que se siga profundizando en los modelos extractivos existentes y no se avance hacia una transformación productiva de los modelos de desarrollo.

En paralelo, la presencia económica de China en el mercado mundial ha pasado de ser esencialmente comercial a inversora directa. Esta presencia incluye además la participación de una diversidad de agendas y de actores privados y estatales, ya no únicamente del nivel central sino también del provincial y local (Heilmann, 2014, p. 20). Latinoamérica no ha podido entender ni diseñar una respuesta sistemática a esta situación y en especial a las implicaciones de la creciente actividad del sector público chino en el exterior y de su habilidad como ningún otro país de proponer proyectos de llave en mano² y una combinación de servicios (Dussel, 2015, p. 22).

El objetivo principal de este capítulo es indagar acerca de qué forma Colombia podría aprovechar las relaciones con China frente a un escenario de posconflicto. Para poder hacer una prospección de lo anterior, es necesario identificar y articular las necesidades y los intereses estratégicos de China en las próximas décadas, con los aspectos más importantes a resolver dentro de una agenda hipotética ideal de posconflicto. Por lo tanto, se propone que, como forma subsanar la dicotomía descrita arriba, la financiación de las estrategias de desarrollo de la agenda socioeconómica del posconflicto, entendida fundamentalmente como la necesidad de desincentivar las economías de enclave y la improductividad de la tierra y de trasladar recursos a políticas de transformación productiva, podría contar con la inversión y cooperación china y con el aprovechamiento de las oportunidades comerciales ofrecidas por ese país originadas, a su vez,

2 *Turn-key project* o proyecto de llave en mano se refiere a un programa, proyecto, solución o sistema en donde el contratista o proveedor asume la responsabilidad del proceso de diseño hasta la puesta en funcionamiento.

por sus presiones de seguridad alimentaria y los escenarios de posicionamiento político y geoestratégico en América Latina.

La articulación de China al escenario de posconflicto se justifica debido primero, al potencial transformador del sistema internacional y la economía de ese país a la cual ningún otro estará ajeno; segundo, al incremento desde los años noventa de la actividad diplomática en América Latina como posible indicador de dicho potencial transformador; y tercero, a las presiones y oportunidades diferentes a las del intercambio puramente comercial desapercibidas en la relación. Efectivamente, la literatura reciente sobre la presencia global de China ha empezado a analizar las características, la evolución, el potencial y el impacto de los paquetes de cooperación y de ayuda financiera chinos. Así, este país se muestra como un gran cooperante emergente, con una variedad amplia de paquetes de ayuda que incluyen préstamos para infraestructura, plantas, equipos, becas, cursos, asistencia técnica, etcétera (McCormick, 2008).

El ejercicio de este capítulo tiene una intención analítica, en tanto se da una mirada desde algunos conceptos de relaciones internacionales, y otra propositiva, por cuanto se tratan aspectos de la agenda política colombiana que deberían considerarse de cara a la construcción de la paz tras la firma de los acuerdos.

Conflicto, posacuerdo y posconflicto

Según se expuso en el capítulo *Política exterior económica en un escenario de posacuerdo: necesidades de transformación productiva y de mayor equidad social* de este libro, el modelo económico colombiano se fundamenta en el control y la explotación de las tierras y esto, a su vez, provee los mecanismos de causalidad del conflicto colombiano.

Para efectos de la propuesta de este trabajo, es necesario hacer una diferenciación básica entre posacuerdo y posconflicto. Posacuerdo, siguiendo a García (2015), se tomará como:

[E]l periodo inmediato después de la firma de un acuerdo de paz. Es un periodo de mucha vulnerabilidad donde el riesgo de recaída de los conflictos es alto y que por tanto requiere de acciones efectivas que generen confianza en el proceso político y de fortalecimiento de la capacidad nacional para dirigir los esfuerzos de construcción de paz. Se

trata así, de acciones de corto plazo (incluyendo las de cooperación internacional) que puedan evitar el riesgo de recaída, sentando las bases para un desarrollo sostenible.

Esta definición implica que tras la firma de los acuerdos siguen operando las causas socioeconómicas del conflicto, así como las políticas y los modelos económicos estatales.

De acuerdo con Ugarriza (2013), la idea de posconflicto puede entenderse en dos sentidos. Por un lado, como cese al fuego donde la construcción de paz consiste en las medidas necesarias para evitar una recaída de la violencia, es decir, su único atributo es la reducción del número de homicidios relacionados con el conflicto por debajo de un umbral determinado (p. 145). En otro sentido, se encuentra la idea de posconflicto como construcción de paz con un mayor número de atributos más allá del cese al fuego e incluyen:

[Los] procesos de desarme, desmovilización y reintegración de ex-combatientes, la reconciliación, la atención a población vulnerable, la construcción de memoria y verdad, la justicia transicional y la reparación, la prevención de la violencia y el crimen, la reforma de las Fuerzas Armadas y de Policía, la reconstrucción y el desarrollo económico, la estabilización política y la participación del sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional en todos ellos. (Ugarriza, 2013, p. 145)

El problema de esta última definición, según el mismo autor, es que elimina la posibilidad de hablar de construcción de paz antes del posconflicto, al no ser posible implementar estos atributos en medio del fuego cruzado. Sin embargo, en el mismo sentido, sí puede hablarse de construcción de paz en zonas que no están en medio de las hostilidades.

En consonancia con los dos autores, siguiendo la mirada de Rettberg (2015) y Garibay (2015), el posconflicto se entenderá como “la *continuación, modificación o puesta en marcha de nuevas políticas de desarrollo socioeconómico* [cursivas agregadas] tras la firma del acuerdo tendientes a lidiar con las variables del modelo económico tradicional que estimulan la violencia” (Rettberg, 2015).

Economía política de las relaciones China-Colombia

Las relaciones de China con Colombia deben entenderse, por un lado, en términos de coste de oportunidad según el modelo actual y, por otro, del

potencial transformador que pueden ofrecer a las causas del conflicto. Según Rettberg (2015), aunque aún es difícil cuantificar los costos del posconflicto, se estima que Colombia sería un 15 % a 20 % más rica si no tuviera conflicto (Álvarez y Rettberg, 2008, p. 20). La extensión del conflicto significaría un aumento del coste de oportunidad para generar esa mayor riqueza. Dichos costos se generan por la pérdida actual de productividad de tierras, la disminución o el desvío de la inversión, la fuga de capitales, la disminución de la inversión en tecnología y capital físico, la inadecuada asignación de recursos, y el aumento de costos de transacción e impacto sobre la distribución y la pobreza (Álvarez y Rettberg, 2008, p. 22), que aplicado al caso de las relaciones de Colombia con Asia impediría todo su potencial de generación de riqueza.

Por otro lado, aun cuando no se sabe cuánto va a costar el posconflicto ni quien asumirá la responsabilidad, lo que sí se plantea es un dividendo de la paz, es decir, asumir el costo ahora para obtener los resultados en el largo plazo. Esto implica que Colombia tiene que alterar su modelo económico para que haya un posconflicto de paz, lo cual se hace emprendiendo una reforma agraria, una estrategia de transformación productiva y atraer la participación de actores no tradicionales hacia las necesidades del posconflicto (Rettberg, 2015).

Trasladando a las relaciones exteriores como componente de la política pública al servicio de los intereses de desarrollo del Estado, la actual estrategia de inserción de Colombia en Asia-Pacífico y dentro de esta lo sustancial de las relaciones colombo-chinas deben reenmarcarse en el escenario del posconflicto y sus componentes deben orientarse hacia la modificación del modelo productivo que hace posible el conflicto. Para que esto sea posible, la etapa posacuerdo-posconflicto debe encajarse y responder al escenario de las fuerzas y tendencias que están dando forma a las relaciones y a la economía internacional.

Transformaciones de la economía política china

Las relaciones de China y América Latina están llegando al fin de una etapa (Aranda Rodríguez, 2015). La economía política de los *commodities* que ha venido orientando las agendas de desarrollo económico de los países latinoamericanos está alcanzando una fase de agotamiento, debido a la reducción sistemática de la demanda de recursos primarios producto

de una desaceleración económica. La reducción del crecimiento económico chino empezó en 2014 y responde a la entrada a una nueva etapa de desarrollo económico centrada en depender del consumo interno en lugar de las exportaciones.

Esta transformación hace parte del XII Plan Quinquenal, en el cual se contempla “incentivar la expansión de la demanda interna mientras se mantiene un crecimiento económico estable y relativamente rápido”. La razón obedece a que al ritmo actual de crecimiento del PIB, el mercado global eventualmente no podrá absorber una sobre oferta de bienes chinos y a que la devaluación artificial del *renminbi*, que hace posible la competitividad china, está generando un desbalance en los mercados mundiales de bienes y finanzas. En este sentido y tal como lo estipulan el mismo gobierno chino y diferentes analistas, China debe reevaluar su moneda y volcar su *stock* excesivo de capital hacia el desarrollo de la capacidad productiva interna (especialmente en el campo) con miras a estimular la demanda local.

Para que esto pueda ocurrir, la capacidad de compra del consumidor chino tendría que incrementarse de entre US\$1.400 a US \$6.000 al año, para lo que el actual estándar de vida debería incrementarse a un nivel muy ambicioso. De no ocurrir, el exceso de capacidad productiva tendría que ser absorbido por el mundo y ello repercutiría en bajas tasas de crecimiento global durante décadas por vía de una espiral deflacionaria (Britton, 2010; Heilmann, 2014, p. 95). Una tasa de cambio flexible permitiría a los bancos chinos capitalizarse vía mercado y podrían con ello pagar tasas de interés más altas a los depósitos privados, lo cual incrementaría la riqueza de los consumidores y desincentivaría las inversiones especulativas en finca raíz (Heilmann, 2014, p. 96). De producirse, las implicaciones de este cambio se reflejarían en la consolidación de un nuevo consumidor chino que, sumado a importantes cambios demográficos, determinará la forma en que Beijing definirá nuevos intereses y estrategias en su política exterior.

Los efectos del posicionamiento de China en la economía mundial y la nueva fase de crecimiento económico orientada hacia la demanda interna son variables con efectos inevitables para la economía política colombiana. Según Chai, Zhang, Chen y Zhou (2012), para Colombia la forma de adaptarse a este escenario es evolucionando hacia unas relaciones basadas en la inversión, la cooperación y el acercamiento político y para ello proponen una serie de acciones que deberían incluirse en la agenda

económica colombiana. En este escrito se propone que esas acciones deben articularse con los requisitos de transformación del modelo productivo y reconstrucción socioeconómica necesarios para el posconflicto. De implementarse, Colombia podría finalmente tener una estrategia clara y de largo plazo de inserción a Asia-Pacífico y de forma conjunta crearía unas condiciones internas de mercado basadas en un nuevo modelo de desarrollo socialmente incluyente.

Relaciones económicas Colombia-China para el posconflicto

En concreto, la proyección de Colombia hacia China en un contexto de posacuerdo debería plantearse de la siguiente forma:

- 1. Mejorar por medio del establecimiento de una cooperación sistemática, la infraestructura básica de Colombia y fomentar la cooperación en agricultura (Chai *et al.*, 2012)³**

Los cambios demográficos en Asia tienen una relación directa con la estabilidad política y la viabilidad de los estados de la región. Esta consideración es parte del concepto de seguridad multidimensional (Buzzan, Wæver y de Wilde, 1997), término que empieza a usarse frecuentemente en los noventa y se refiere a la expansión de la definición tradicional de seguridad basada exclusivamente en las amenazas de tipo militares externas para incorporar problemáticas políticas, económicas, medioambientales y de seguridad humana relacionadas con la demografía.

Según datos de la FAO (2009) y el Banco de Desarrollo Asiático (2011), a 2050 los niveles de riqueza per cápita de las siete economías más importantes del continente —China, India, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Tailandia y Malasia— alcanzarán los US\$45.000 (en términos de paridad de poder adquisitivo), cifra que se acerca a los niveles actuales de Europa y sobrepasa el promedio mundial de US\$37.000. Para 2050, su contribución al producto interno bruto global será de 53 % y juntas serán responsables por el aumento poblacional urbano de más de dos mil millones de personas. Dentro de este, según un informe del HSBC (2012), para 2050 las clases media y media alta combinadas de

3 Traducción del autor.

India y China estarán compuestas por 845 y 869 millones de individuos, respectivamente.

Este aumento poblacional y la notable urbanización del continente tendrán como subproducto contaminación, efectos de cambio climático y, de manera especial, mayor demanda de alimentos básicos, además de aquellos generados por una demanda más sofisticada por las clases medias y altas (*U.S. Grains Council*, 2011). Proporcional a estos aumentos será evidente la disminución progresiva de la cantidad de tierra explotable disponible en China, Japón, Corea e India por medio de la expansión de la frontera agrícola a expensas de hábitats naturales, desastres ecológicos y degradación ambiental (Clay, 2010; Myers y Guo, 2015).

En el caso particular de China, con solo 7 % de las tierras cultivables y 6 % de los recursos hídricos del planeta debe alimentar a 22 % de la población mundial (CEPAL, 2015). La tierra cultivable en ese país está siendo afectada negativamente por la contaminación. Según datos de un reporte de 2014 del Ministerio de Tierra y Recursos extraídos por la OECD (2013) y citados por Myers (2015), más del 16,1 % de la ya poca tierra cultivable china está contaminada. Otras fuentes, según la misma autora, se refieren a un 70 % de tierra contaminada, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU encontró que en 2012 por lo menos 37 % de la tierra en China estaba medioambientalmente degradada si no completamente contaminada (Myers y Guo, 2015, p. 5).

Además de los incrementos demográficos y los problemas medioambientales, el comercio de alimentos está expuesto a la sensibilidad y vulnerabilidad de las relaciones de interdependencia mundial de la economía china. La legitimidad del gobierno del Partido Comunista chino depende de la garantía de una provisión estable de seguridad alimentaria. De aquí que al ser un país con una alta sensibilidad respecto a cualquier afectación en la oferta de alimentos, para compensar debe disminuir su vulnerabilidad diversificando países proveedores e incidiendo en la gobernanza mundial alimenticia.

La más reciente crisis alimentaria de 2008 reforzó para los líderes chinos el vínculo entre el *shock* de los precios de los alimentos y la inestabilidad. Según lo indicó un académico de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, agencia gubernamental con amplia autoridad planificadora y administrativa, “los precios de los alimentos fueron las causas principales de agitación política en el pasado, y con millones de campesinos concentrados en nuestras ciudades, China no puede subestimar

el riesgo de violencia”. Como resultado, en la última década en particular, la política alimentaria de China ha buscado asegurar y controlar los precios de los alimentos (Myers y Guo, 2015, p. 4).

De acuerdo con el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (2014), las importaciones agrícolas de China reflejan su escasez relativa de tierra y sus importaciones más importantes son semillas oleaginosas (para aceites), aceites y algodón, que son productos que requieren un uso intensivo de la tierra por unidad de producción. China se ha convertido en un importador neto de granos, pero aun en menor proporción que sus importaciones de oleaginosas. El país ha pasado de ser un exportador neto a importador de maíz y está importando grandes volúmenes de granos secos de destilería (empleados para dieta animal). Además, mientras que la demanda por alimento para animales es un factor importante del crecimiento de las importaciones agrícolas chinas, las importaciones de carne y productos lácteos también han surgido como resultado del aumento de los costos en alimentación y forraje, entre otros que limitan el crecimiento de la producción ganadera doméstica (*United States Department of Agriculture*, 2014).

Asia Oriental y Pacífico e India son las zonas del mundo cuyos sistemas agrícolas están en mayor peligro debido a la presión humana sobre el uso de la tierra y el agua. La posición de India en términos de seguridad alimentaria es la más complicada. El incremento poblacional de este país para 2050 duplicará la demanda actual de alimentos y agua y aun si es capaz de alimentar a su población, el crecimiento de esta no sería ecológicamente sostenible (Goswami, 2013). Un informe de la FAO (2011) señala claramente cómo incluso el sudeste de Asia, región que tradicionalmente ha servido de “despensa agrícola” para China, India y Japón, enfrenta en menor medida las presiones demográficas en medio de restricciones de tierras cultivables. En el caso de Indonesia, el país más grande, megadiverso y poblado de la región, la mayoría de sus tierras sufren graves problemas de uso degradado de la tierra.

Colombia, por el contrario, enfrenta una serie de debilidades estructurales en el campo que deben encontrar estímulos correctos para su superación. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), de las 114 millones de hectáreas de territorio continental del país, 22 millones gozan de aptitud agroecológica comprobada para la producción, pero apenas se utilizan 5,3 millones, o sea el 24 % de su potencial.

En lo referente a la capacidad de producción de alimentos en Colombia, una mesa de expertos sobre seguridad alimentaria llevada a cabo en 2008 identificó una serie de debilidades y oportunidades en el sector agropecuario colombiano. Según Eduardo Uribe, Director del Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas en 2008:

[L]a política agraria en Colombia ha respondido a las cambiantes condiciones del mercado internacional en las últimas décadas, lo que ha estructurado una política reactiva con una alta influencia de factores coyunturales. En este contexto, se ha dificultado la labor de encontrar la “vocación productiva” del país y estructurar alrededor de ella una política de largo plazo. (Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2008, p. 2)

Por su parte, el representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Jorge Caro, afirmó que:

Discusiones como la conveniencia de abrir o cerrar la economía colombiana deben superarse, dando paso a un consenso sobre la necesidad de aumentar la capacidad exportadora competitiva del país como mecanismo para originar ciclos virtuosos en la economía agropecuaria. En este sentido, el país debe capitalizar la coyuntura de altos precios de los alimentos, dándole impulso al sector agropecuario mediante la atracción de inversión extranjera y la consolidación de la política agraria. (Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2008, p. 3)

Diana Pereira, directora de política sectorial del Ministerio de Agricultura en 2008, en cuanto al fenómeno del aumento de los precios en la agricultura mundial, sostuvo que:

[S]e trata de una oportunidad única para el país, que puede ser aprovechada a partir de dos estrategias: explotación de áreas disponibles para aumentar la producción de alimentos y utilización de los mecanismos disponibles para el aumento de la productividad y la competitividad. (Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2008, p. 3)

Frente a esta situación, el Estado colombiano podría eventualmente suplir parte de la demanda de alimentos a China. Esto se haría empleando

capital propio y externo para dar uso a extensiones de tierra baldías, subutilizadas y confiscadas, a fin de aprovecharlas en cultivo y desarrollo de agroindustria, e incorporando población afectada por el conflicto (desplazados, excombatientes, gente de bajos ingresos) en la explotación y producción agroindustrial de las tierras. Los problemas del acceso a la tierra y de la creación de condiciones de mercado deben resolverse articulados con otras estrategias y actores que aporten a la creación de un sector agroindustrial capaz de alimentar parte de la demanda alimenticia en China.

La inversión extranjera y nacional se ha destinado al desarrollo de la capacidad extractiva y la economía de la especulación, en lugar de la economía productiva basada en la competitividad. La dependencia de *commodities*, resultante del modelo de inserción en la economía global, desestimula la producción industrial local, dando lugar a economías de enclave que generan muy poco impacto en las economías locales, pues no incorporan ni estimulan productores ni insumos locales como proveedores de las empresas extractoras y, por tanto, impiden la creación y articulación de Colombia en cadenas locales, regionales y globales de valor (Rudas y Cabrera, p. 3).

En consecuencia, la estrategia debe superar el modelo extractivo sobre el que se ha fundamentado la inserción de Colombia en la economía internacional y debe incluir necesariamente un plan de transformación productiva en el campo. Esto además de ser un imperativo social, obedece también a las condiciones cambiantes del mercado chino descritas arriba, donde según Doctoroff (2013), se empieza a perfilar un tipo de consumidor más sofisticado e interesado que además sigue dando prioridad a su seguridad alimentaria.

La ausencia de innovación y transferencia tecnológica ha obstaculizado la transición hacia un sector agropecuario eficiente y focalizado en productos competitivos, restringiendo la posibilidad de hacer más eficientes los factores de producción agrícola (insumos, fertilizantes, suelos y mano de obra). (Uribe, 2008, citado por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2008)

Así, el segundo componente de la articulación entre la necesidad de actualizar las relaciones con China y las demandas del posconflicto debe darse alrededor de:

2. Revertir la balanza comercial desfavorable a Colombia, urgiendo a China a acelerar la apertura de su mercado y ampliar la variedad de productos diferentes a los recursos mineros y de hidrocarburos (Chai, Zhang, Chen, & Zhou, 20124; Dussel, 2015)

La inserción en Asia requiere productos competitivos que, según las características de la demanda, serían agroindustriales y de valor agregado. Esto implicaría un programa de política pública de transformación productiva con miras a satisfacer las necesidades y oportunidades del mercado chino. Ambos requisitos demandan una transformación del modelo de desarrollo que debe empezar por el campo (Gómez, 2011; Studwell, 2013). En este sentido, debe haber una política de reinversión de ingresos del comercio de *commodities* en procesos de transformación productiva que desincentiven las dinámicas de conflicto alrededor de las economías de enclave. Esto también serviría para que el sector exportador no tradicional pueda mejorar sus posibilidades de acceso al mercado chino.

Como complemento, Colombia puede servir a China como una plataforma de inserción en América Latina. Según Chai *et al.* (2012), desde el punto de visa chino, el fortalecimiento de las relaciones económicas de ese país con Colombia tiene un sentido estratégico a nivel económico en dos aspectos. Primero, Colombia es estratégica debido a su posición geográfica; tiene el potencial de servir de *hub* en las redes de comercio global, pues en la medida en que se desarrolle la infraestructura física de comunicaciones para el comercio internacional y aproveche los acuerdos comerciales y de inversión que tiene Colombia, China podría acceder directamente a la región estableciendo una base industrial en Colombia y podría además reducir los costos del transporte de su comercio internacional. Segundo, los mismos autores reconocen además que Colombia en los últimos años ha mejorado las condiciones legales y sociales necesarias para un clima de inversión favorable.

Según Dussel (2015), mas allá del comercio, la inversión y las finanzas son los factores guía de la segunda etapa de la nueva inserción de China en la región y, en efecto, desde 2014 China se ha convertido en la segunda fuente de inversión extranjera directa después de Estados Unidos

4 Traducción del autor.

(p. 9). Esta inversión varía considerablemente entre países y se espera que se incremente tras los acuerdos de la reunión de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) de 2015⁵. De la misma forma, China está incrementando su presencia financiera con préstamos que de 2005 a 2014 han ascendido a mas de \$118 mill millones de dólares (*ibíd.*). El ambiente es propicio debido a que las promesas de inversión por parte de los funcionarios chinos que han visitado la región se han ido materializando progresivamente con perspectivas de incrementarse: “tras varios años de ambiciosas expectativas insatisfechas sobre el potencial inversor de China en América Latina, este país finalmente ha emergido en 2010 como un gran inversor en la región” (Rodríguez, 2010, p. 65). En 2010 se propusieron inversiones productivas chinas en América Latina por valor de unos 25.000 millones de dólares, cifra que supone un salto excepcional en el estrechamiento de los vínculos económicos de China con la región y es una tendencia que es previsible se mantenga en los próximos años (*ibíd.* p. 65).

El reto para Colombia es redirigir el capital chino hacia sectores no extractivos y desarrollar un plan de atracción de mayores flujos. Según la opinión de varios expertos compiladas por Barbosa, Posada y Serrano (2011) y por Vieira (2013), se puede pensar entonces en ofrecer ventajas comparativas al comercio exterior chino, atrayendo inversión de ese país que pueda generar más puestos de trabajo y desarrollo industrial en Colombia, por medio de proyectos de tercerización o encadenamiento productivo con la capacidad actual y nueva para llegar a terceros mercados; por ejemplo, inversión en fábricas y de ensamblaje. Se podrían crear nuevos parques industriales y dar impulso a los que ya existen a fin de tener acceso a tecnologías para procesos productivos con participación de conocimiento y mano de obra colombianos; por ejemplo, financiar con capital chino la estrategia de transformación productiva con miras a la inserción del Valle del Cauca en Cuenca del Pacífico (Comisión de Competitividad del Valle del Cauca, 2010). Esto se haría aprovechando el flujo creciente de inversión china en América Latina originado por el excedente de ahorro doméstico chino, el excedente de capacidad productiva descrita antes y, en especial, por la necesidad de

5 En la reunión en Costa Rica, en enero de 2015, el presidente chino, Xi Jinping, anunció que China invertirá en América Latina y el Caribe 250.000 millones de dólares en los próximos diez años.

bajar costos debido al aumento del costo de la mano de obra en China. Si bien la contribución de Colombia a la demanda china es pequeña, el enfoque exportador colombiano debe ser hacia zonas específicas (ciudades, nichos) de ese país.

Para efectos del modelo económico actual, la canasta exportadora colombiana a China no comprende manufacturas o productos de valor agregado, por lo que una transferencia de tecnología podría contribuir a la transformación productiva y la mejora en las capacidades para proporcionar valor agregado. Para efectos de las necesidades del posconflicto, esta estrategia debe garantizar la creación de capital humano y productivo por medio de la reinversión en educación y creación de empresa en zonas menos desarrolladas e integrarlas al país en redes de especialización productiva. Según Eduardo Uribe, para consolidar una política agraria de largo plazo, es necesario concertar los esfuerzos de distintos sectores del ámbito público y privado, pues la viabilidad del sector agrícola depende, además de los instrumentos agrarios tradicionales, de avances en términos de infraestructura, comunicaciones, asociatividad, información de mercados, innovación tecnológica y educación, y sólo a través de la conjunción de estos y otros elementos es posible producir una política exitosa para el sector agropecuario (Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2008, p. 2). Bajo la capacidad institucional actual, esta propuesta puede articularse a la red de los Programas de Desarrollo y Paz, los programas del Consejo Privado de Competitividad, ProColombia y en especial a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional.

Colombia debe aprovechar la oferta inversora china en infraestructura. El actual costo de transporte por carretera en el país es de lo más altos en la región. El estado actual de las vías aumenta los costos de transporte en 25 %. Con la construcción de vías 4G, el desempleo bajaría un punto y el PIB crecería, dependiendo de los cambios en la economía internacional, de 4,6 % a 5,3 %. De 2005 a 2014, 70 % de los préstamos chinos a Latinoamérica fueron proyectos de infraestructura y energía y 25 % para minería. Dussel sostiene que “hay más proyectos en camino especialmente teniendo en cuenta la estrategia geopolítica de China de internacionalizar sus innovaciones en construcción y financiación de infraestructura a través de las estrategias de largo plazo de la Nueva Ruta de la Seda y el *One Belt, One Road* y de cuya financiación una parte se extiende a los intereses en Latinoamérica” (Dussel, 2015, p. 10), por ejemplo

con la firma del memorando en 2014 de la controvertida propuesta de un ferrocarril que uniría a Brasil con Perú⁶.

Estas inversiones se harían extrayendo fondos producto de la capitalización del Banco Chino de Desarrollo, el Banco Chino de Importación y Exportación y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, instituciones que rápidamente se han posicionado en la región como fuentes alternativas y complementarias a las demás instituciones crediticias internacionales:

Antes de 2005 no había banco chino alguno que otorgara préstamos a países latinoamericanos. De 2005 a 2011, el Banco de Desarrollo de China, el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (EIBC) y algunos otros otorgaron alrededor de 75 mil millones de dólares a países de América Latina. Y en 2010, los chinos concedieron créditos por 37 mil millones de dólares en la región, suma que excede el monto combinado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) para ese año. (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2012)

En lo que respecta a las condiciones de financiación, a diferencia de las instituciones financieras internacionales y la mayoría de los bancos occidentales que requieren una reforma estructural y/o de las políticas a cambio del financiamiento, “los acreditantes chinos no imponen condiciones de políticas a los gobiernos beneficiarios, sino que requieren la compra de equipo y algunas veces contratos de venta de petróleo” (*ibíd.*, párr. 6).

La filosofía de la política de préstamo de los bancos chinos sigue una filosofía del desarrollo diferente. A diferencia de instituciones como el FMI y el Banco Mundial, sus préstamos se concentran en rubros como la infraestructura y la industria pesada con el fin de generar crecimiento económico y no tienen una agenda desarrollista para la provisión de bienes públicos —gobernanza, bienestar social, etcétera— (Irwin, 2012, p. 17).

6 El costo estimado de una vía férrea de 5.300 km que unirá a Perú con Brasil, y tardaría seis años en construirse, está en el orden de los US\$ 10 mil millones. El presidente de la Asociación de Empresas Chinas en Perú (AECPE), Gong Bencai, ya anunció que *China International Water & Electric Corporation* (CWE) es una de las empresas interesadas en el proyecto. CWE es una subsidiaria de *China Three Gorges Corporation* (CTG) y una de las empresas más importantes del gigante asiático, con experiencia en obras de usinas hidroeléctricas, carreteras y ferrovías en más de 30 países (Ortiz, 2015).

Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que si Colombia sabe aprovechar esta nueva fuente de recursos para brindar apoyo a las demandas del posconflicto, el financiamiento chino podría traer resultados muy favorables. Sin embargo, existen importantes retos por superar. Los mayores riesgos de que esta inversión se desvíe vía corrupción, mala planeación, falta de continuidad y de visión de largo plazo, hacia intereses de actores particulares, institucionalmente plantean los retos más importantes para materializar una estrategia económica con China. Otro riesgo es que ese país también contempla bajo su estrategia de desarrollo de consumo interno un proceso de transformación productiva y de valor agregado que fácilmente podría competir con América Latina e incluso acaparar el mercado con sus productos (Coates, Horton y McNamee, 2012).

Finalmente, pese al incremento de la inversión y el intercambio comercial, aún a ambas regiones les llevará varios años familiarizarse y saber cómo operar en el ambiente legal y cultural de los negocios de la otra. Para que China pueda hacer realidad sus propósitos declarados en la Región Andina, tendrá que aprender cómo negociar con los grupos de interés fuertemente organizados, tanto del sector privado como de la sociedad civil (grupos indígenas, ecologistas, etcétera), que existen alrededor de la economía de la infraestructura y de extracción que tanto interesan al gigante asiático (Chimienti y Creutzfeld, 2014). En este sentido, “tomará años antes de que la inversión directa de China alcance unos resultados que estimulen nuevas inversiones de gran escala” (Dussel, 2015, p. 14).

Fortalecimiento de las relaciones políticas

Esta situación, obliga a Colombia a:

- 3. Mejorar los mecanismos de cooperación actual en materia de política comercial bilateral para poder avanzar en una nueva etapa de las relaciones que beneficie por igual a ambas partes (Chai et al., 2012)⁷**

Para efectos del posacuerdo, como se mencionó antes, se trataría de plasmar una estrategia donde la mejora de los mecanismos de cooperación esté orientada hacia las necesidades del posconflicto. Tanto para el

⁷ Traducción del autor.

modelo económico actual como para el posconflicto, “avanzar en una nueva etapa de las relaciones” implicaría además profundizar en el diálogo político, es decir, ponerlo al mismo nivel de importancia que han tenido las relaciones de intercambio comercial.

El comercio entre China y América Latina se multiplicó por 12 entre 2000 y 2009 y como resultado las perspectivas de futuro para el comercio son positivas, entre otras cosas gracias a la mejora de sus mecanismos de cooperación comercial (Rodríguez, 2010, p. 63). Según Augusto de la Torre, economista jefe del Banco Mundial para América Latina (2010), el desafío a largo plazo para la región es “administrar bien” la bonanza de los productos básicos impulsada por la demanda china y canalizar las ganancias en mejoras de capital humano, infraestructura e innovación (p. 65).

Colombia se encuentra en un momento propicio para captar inversión y cooperación de Asia. Se debe, por tanto, en el posacuerdo, redefinir institucionalmente, de forma transversal a todas las instancias de gobierno, los principios rectores de la estrategia de inserción en Asia y China, particularmente en términos de las necesidades del posconflicto y este a su vez debe consistir en la puesta en marcha de una reforma al modelo productivo y del acceso a la tierra, articulado a las demandas de seguridad multidimensional de China. El componente más importante de la propuesta es la planeación estratégica de metas a largo plazo más todos los esfuerzos necesarios para que la visión se mantenga. Bajo esta premisa, las políticas públicas del posconflicto deben movilizar a todos los sectores de la sociedad en la construcción del país. La construcción de paz es un proceso de largo plazo, paulatino y progresivo, en el cual:

[T]odos los actores políticos, económicos y sociales del país, desde los partidos, a las universidades, los empresarios, las ONG, de las gobernaciones a las comunidades de base, de los individuos a las organizaciones de la comunidad internacional, tendrán un rol a desempeñar en el post conflicto y un aporte a dar a la construcción de la paz. (Barreto, 2014)

Las relaciones entre China y Colombia no tienen el nivel de profundidad que la relación con otros países de la región. La agenda de la visita del premier Li Ke Qiang a Colombia, en mayo de 2015, fue económica y el interés principal fue desarrollar los vínculos comerciales a partir de revivir el estudio de viabilidad de un tratado de libre comercio, un plan para adecuar el puerto de Buenaventura para estos fines y, como novedad,

la promesa de un paquete de ayuda de \$8 millones de dólares destinados al posconflicto y la ratificación de que el país puede acceder a los fondos de infraestructura de \$35 mil millones que fueron anunciados por Xi Jing Ping durante su visita a la región en 2014 (Ellis, 2015). Sin embargo, el mensaje implícito de la visita es que se debe avanzar hacia la relación de un diálogo que incluya cuestiones no comerciales. En su discurso en Chile, Li Ke Qiang sentó “los cuatro pilares” para la cooperación entre China y Latinoamérica: “cimentar la amistad tradicional y la confianza mutua, ascender en la cooperación de beneficio mutuo, expandir los intercambios entre las personas y promover los mecanismos generales de cooperación” (*The Diplomat*, 2015).

Aun cuando se evidencia un mayor acercamiento chino, la capacidad institucional ha sido la variable ausente en las relaciones de China y Colombia. En efecto, si bien los dos países comparten problemas similares típicos de aquellos en vías de desarrollo, aún hay una comprensión muy baja del funcionamiento de las normas legales, institucionales y de las dinámicas de los sistemas políticos de ambas partes (Chai, Zhang, Chen y Zhou, 2012; Dussel, 2015). El tipo de relación que se propone —y exige el mercado global— requiere en la misma dirección una evolución de las instituciones y del diálogo político.

Esta situación plantea un reto y una oportunidad para China. Desde una mirada realista estructural, el gigante asiático enfrenta un cerco geopolítico de Estados Unidos, tanto en Asia-Pacífico como en América Latina. El restablecimiento de las relaciones con Cuba en 2015, la promoción del *Trans Pacific Partnership* (TPP) y el fortalecimiento de la alianza con Japón bajo el actual gobierno derechista de Shinzo Abe, son percibidos en algunos círculos políticos en China como una estrategia de contención orquestada por Washington (Shambaugh, 2013; Heilmann, 2014).

En efecto, el resurgimiento chino en los años setenta y su posterior posicionamiento se han dado en medio de pocos espacios en los cuales ejercer influencia directa. Según Yong y Grey (2001), consciente de esta situación, China se siente vulnerable y como alternativa se identifica discursivamente como “un Gran Poder Responsable, Cooperante y Pacífico”, orientado a la causa de los países emergentes y en desarrollo y a la promoción del multilateralismo. Según Heilman (2014), el aislamiento político al que fue sometido Beijing tras los incidentes de la plaza de Tiananmen en 1989 llevó al país a reorientar sus intereses hacia el mundo

en desarrollo. En ese contexto, de cara a las críticas por parte de Estados Unidos y Europa por la falta de democracia y respeto a los derechos humanos en África, China se ofreció como socio en ese continente para “compensar la influencia de las democracias occidentales al proclamar el derecho soberano de cada país de elegir su propio camino de desarrollo” (Heilmann, 2014, p. 33). Posteriormente, China ha continuado insertando en sus relaciones económicas y en instancias como la ONU, un discurso democratizador de las relaciones internacionales que, como se describió arriba, sugiere un intento de redefinición e inclusive de instrumentalización de la gobernanza global a favor de China.

Según Chai (2014), experta del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales, China debería “unir (团结) e influenciar (影响)” los países en desarrollo de América Latina siendo parte de los procesos de integración en la región. De forma relacionada, la misma autora sostiene que la firma de un tratado de libre comercio entre China y Colombia implicaría para China tratar con uno de los países más importantes de la región en términos económicos y de influencia política (Chai *et al.*, 2012). Al ser miembros de instituciones activas en la región, como el Banco Interamericano de Desarrollo y las Naciones Unidas, los dos países podrían acercar sus diálogos y la cooperación, y un TLC significaría la posibilidad política de evolucionar en este diálogo para así generar confianza mutua y encontrar intereses comunes. Un TLC con Colombia contribuiría a validar frente a los demás países de la región la pertinencia del libre comercio con China. Los autores reconocen que la firma de un TLC contribuiría a contrarrestar la presencia de EE.UU. en el Asia-Pacífico por medio del *Trans Pacific Partnership* (TPP), iniciativa que “necesariamente supone para China un reto respecto a su capacidad de influencia en los procesos de integración en Asia” (p. 7).

De manera relacionada, respecto al compromiso de Colombia con la Alianza del Pacífico, en la medida en que el mercado regional y la oferta alimentaria se amplíen y que las facilidades legales e institucionales para hacer negocios logren armonizarse entre los países miembros, es decir, que se reduzcan los costos de transacción que supone relacionarse entre varios marcos institucionales en lugar de uno solo, China y los países asiáticos de la cuenca del Pacífico podrían aprovechar las capacidades resultantes del proyecto de la Alianza para resolver parte del problema de seguridad alimentaria mencionado y para crear cadenas de producción

que permitan un acceso favorable de sus economías a los mercados del hemisferio americano. Así, los intereses primarios de China como observador de la Alianza son hacer seguimiento al proceso de consolidación institucional y poder entrar en un espacio de diálogo multilateral alrededor de una agenda común y articulada entre varios actores en asuntos de acercamiento a China y el Asia-Pacífico.

En la medida que dicho TLC y la Alianza del Pacífico se concreten,

Colombia podría convertirse en un socio de China en los procesos de gobernanza global (全球治理): China y Colombia son países en vías de desarrollo y la nueva escena de la gobernanza global es esencialmente el fenómeno de los países emergentes y por ende una profundización de la cooperación creará las condiciones para aumentar el diálogo y entendimiento mutuo. (Chai et al., p. 7)

La “gobernanza gobal” o *global governance* se entiende de manera elemental como “la gestión colectiva de problemas comunes en el nivel internacional” (*National Intelligence Council and European Union Institute for Security Studies*, 2011; tomado de Shambaugh, 2013, p. 122). Según Shamaugh, China ha pasado de ser un actor pasivo a uno activo de la gobernanza global, de una posición atenta hasta los noventa a una “moderadamente revisionista” desde 2008, en la cual:

[B]usca alterar de manera selectiva las reglas, actores y el ‘balance de influencia’ especialmente desde dentro de las instituciones existentes mientras busca simultáneamente establecer instituciones y normas alternativas de gobernanza global y redistribuir el poder y los recursos dentro del sistema internacional. (p. 125)

Este cambio de actitud es conmensurado al incremento de su presencia económica global y corresponde al discurso oficial en el cual China se identifica como un país en desarrollo que busca crear un orden global basado en la cooperación y la ganancia mutua, donde países en la misma condición también puedan seguir la senda del desarrollo socioeconómico sostenible. En efecto, Beijing ha sido un participante activo de las misiones de la ONU siendo consistente en respetar la soberanía territorial y política de los demás países, pero al mismo tiempo con el interés de promover y legitimar en ese espacio un sistema internacional favorable a China que sirva como estrategia de contrapeso a EE.UU. (Tieh, 2004).

Otro frente en el que China está promoviendo su agenda es en las finanzas globales al sugerir que el dólar estadounidense debería dejar de ser la única moneda de reservas y se incluya el *renminbi* en las transacciones internacionales comerciales y de inversión. En América Latina, la moneda china ha adquirido importancia desde la crisis económica global de 2008. Argentina, Brasil y Chile firmaron acuerdos bilaterales de canje de deuda (*Swap Agreement*) por más de 280 mil millones de *renminbi* y otros países podrían asegurar acuerdos similares a futuro (Dussel, p. 10).

A nivel de responsabilidad social y medioambiental corporativa hay muestras de que China está empezando a hacer progresos en sus operaciones en América Latina. Según la CEPAL (2015) y un estudio conjunto de la Universidad de Boston (2015), pese al impacto medioambiental que implica la explotación y exportación del sector primario en América latina para atender la demanda china, los prestamistas institucionales chinos del Ministerio de Comercio (MOFCOM), la Comisión Reguladora de la Banca (CBRC), el Banco de Desarrollo Chino (CDB) y el Banco de Exportación e Importación (*Ex-Im Bank*), están requiriendo nuevas e importantes directrices para sus inversores en ultramar, las cuales incluyen salvaguardas de prevención, solución y control, de acuerdo a estándares internacionales y locales, de los impactos medioambientales y sociales de la explotación de recursos (Ray, Gallagher, López y Sanborn, 2015, p. 14; Irwin, 2012). El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y Desarrollo tiene una agenda desarrollista que incluye proyectos de “desarrollo agrícola, acceso a agua potable, protección medioambiental” y su funcionamiento “se regirá por principios de *Lean, Clean and Green* (delgado, limpio y verde), lo que quiere decir que el banco [...] practicará una política de tolerancia cero con la corrupción y que su actuación será respetuosa del medio ambiente” (CEPAL, 2015, p. 32).

Aun cuando la concepción e implementación de estas medidas encuentra obstáculos y no está a la altura de sus pares occidentales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etcétera), es un paso importante en la formación de la imagen de China como un actor internacional responsable. De forma similar, las compañías chinas que operan en la Región Andina han adoptado prácticas de sus contrapartes occidentales de hacer donaciones a gobiernos locales para escuelas u hospitales. A pesar de ello, China aún no tiene suficiente visibilidad y reconocimiento como intermediario social (Parish y Hughes, 2009, citados por Chimienti y Creutzfeld, 2014).

Debido a las diferencias entre sistemas políticos y al principio chino de no intervención en asuntos políticos ajenos, el rol que Beijing pueda jugar en el posacuerdo será indirecto y estará limitado a la forma en que Colombia redirija los retornos obtenidos de unas relaciones basadas en la cooperación y la inversión hacia la transformación productiva y socialmente inclusiva en el campo y la industria locales. Dicho de otro modo, un posconflicto en Colombia orientado a sus causas socioeconómicas que incorpore cooperación e inversión chinas bajo una visión estratégica gana-gana (seguridad alimentaria china-transformación social colombiana) validaría los principios del modelo de la política exterior china, lo que contribuiría, incluso de manera muy significativa si se tiene en cuenta la vocación transatlántica de Colombia, a aumentar el prestigio político y discursivo de Beijing en el marco de su (re)posicionamiento global como gran poder.

Conclusiones y recomendaciones

La contribución de unas relaciones económicas con China basadas en la inversión y la cooperación con horizonte en las necesidades de seguridad multidimensional de ambas partes es especialmente relevante para un escenario de posconflicto pero debe plantearse en el posacuerdo.

La estrategia de Santos de constituir una mesa de donantes para el posconflicto debería incluir un esfuerzo mayor del que se viene dando por profundizar en la relación con Asia y especialmente con China, de forma tal que dicha relación pueda ir de la mano con las necesidades de reconstrucción. Se trata de articular, dentro de un marco institucional estratégico de largo plazo, la oferta china de inversión y cooperación al desarrollo y los retos de integración, mayor acercamiento comercial con la región y las necesidades socioeconómicas del posconflicto.

El propósito estratégico de las políticas y proyectos de inserción a Asia debe estar estrechamente ligado con las políticas públicas nacionales necesarias para enfrentar el reto del posconflicto, es decir que la política exterior debe ser un complemento de la política interna de cara a las necesidades de reconstrucción socioeconómica del país. El componente esencial del acuerdo agrario de los diálogos de La Habana debe ser articular el desarrollo a la agricultura familiar con la atracción de inversión y cooperación china y dirigir una parte de su producción hacia el mercado de la seguridad alimentaria de ese país.

De la misma forma, dentro de las relaciones económicas actuales y futuras y bajo las premisas de la cooperación, el beneficio mutuo, la paz y el desarrollo social del discurso de la política exterior de China, se debe incentivar y condicionar a las empresas de ese país a invertir en proyectos de modalidad de responsabilidad social empresarial que incluyan a la población vulnerable y reinsertada del conflicto. Siguiendo el ejemplo de casos puntuales de Ecuador, Perú y Brasil, Colombia debe lograr mayor participación de recursos humanos e insumos nacionales en los paquetes de proyectos de desarrollo chino en lugar de permitir que estos sean ejecutados enteramente por China.

Las relaciones económicas entre China y Colombia no deben limitarse al intercambio comercial sino que deben ser un instrumento de gobernanza internacional. Colombia debe hacer de la agenda socioeconómica del posconflicto el principio rector de las relaciones económicas con China, quien a su vez a este mismo nivel debe identificarse y dialogar desde su condición de país en desarrollo. En este marco, los dos países deben promover un diálogo político en espacios bilaterales y multilaterales en el cual las relaciones económicas están en primera instancia al servicio de las necesidades de desarrollo socioeconómico.

Por tanto, se recomienda que en el posacuerdo se empiece a diseñar, desde un diálogo interministerial, una estrategia de inserción a Asia articulada a las necesidades de posconflicto para ser incluida al siguiente Plan Nacional de Desarrollo.

Referencias

- Álvarez, S. y Rettberg, A. (Enero-junio de 2008). Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto colombiano. *Colombia Internacional* (67), 14-37.
- Aranda Rodríguez, I. (2015). Un diagnóstico de las relaciones entre China y América: la política exterior de Xi Jinping. En A. Bonilla Soria y P. Milet García (Edits.), *China en América Latina y el Caribe: escenarios estratégicos subregionales* (pp. 339-357). San José: FLACSO-CAF.
- Banco de Desarrollo Asiático. (2011). *Asia 2050: Realizing the Asian Century*. Banco de Desarrollo Asiático.
- Barbosa, F., Posada, E. y Serrano, E. (2011). Personalidades y expertos opinan sobre la inserción de Colombia en el Pacífico. En F. Barbosa, E. Posada y E. Serrano (Edits.), *La inserción de Colombia en el Asia Pacífico 2020: Colombia en el nuevo océano* (pp. 167-230). Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Barreto, M. (Enero-junio de 2014). Preparar el post-conflicto en Colombia desde los programas de desarrollo y paz: restos y lecciones aprendidas para la cooperación internacional y las empresas. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9 (1).
- Bresser Pereira, L. (Enero-marzo de 2008). The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. *Brazilian Journal of Political Economy*, 28 (1 (109)), 47-71.
- Britton, E. (1 de julio de 2010). *China Business Review*. Recuperado desde <http://www.chinabusinessreview.com/consumption-new-key-to-chinese-growth/>.
- Buzzan, B., Wæver, O. y de Wilde, J. (1997). *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers Inc.
- CEPAL. (2015). *América Latina y el Caribe: hacia una nueva era de cooperación económica*. CEPAL: Santiago.
- Cepero, J., & Moreno, M. (2013). Comercio bilateral y potencialidades en el intercambio comercial colombo-chino. En E. Viera (Ed.), *La*

- transformación de China y su impacto para Colombia* (pp. 287-320). Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de Administración, Araujo & Ibarra Asociados, Universidad EAFIT.
- Chai, Y. (2014). Taipingyang lianmeng lameiquyu yitihua de xin fazhan [La Alianza del Pacífico: el nuevo desarrollo de una zona de integración económica latinoamericana]. *Lameizhou yanjiu [Revista de Estudios Latinoamericanos]*. Recuperado desde http://www.govinfo.so/news_info.php?id=40672.
- Chai, Y., Zhang, B., Chen, Y. y Zhou, D. (Agosto de 2012). Zhongguo-gelunbiya ziyou maoyi xieyi yanjiu [Investigación sobre un acuerdo de libre comercio entre China y Colombia]. *Lameizhou yanjiu [Revista de Estudios Latinoamericanos]*, 34 (4).
- Chimienti, A. y Creutzfeld, B. (2014). *Strategies and Counter-strategies: China in the Andean Region of South America*. Londres: LSE Global South Unit - London School of Economics and Political Science.
- Clay, J. W. (2010). *Agriculture from 2000 to 2050 - The Business as Usual Scenario*. Washington: Global Harvest Initiative.
- Coates, B., Horton, D. y McNamee, L. (2012). *China: prospects for export-driven growth*. Canberra: Australian Treasury's Economic Roundup .
- Comisión de Competitividad del Valle del Cauca. (2010). *Hacia una transformación productiva: por un Valle más competitivo*. Cali: Comisión de Competitividad del Valle del Cauca. Recuperado desde <http://www.crcvalle.org.co/>.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (Abril de 2012). *Llegan nuevos bancos: financiamiento chino en América Latina*. Recuperado desde <http://www.un.org/es/development/desa/news/financing/new-banks-in-town-chinese-finance-in-latin-america.html>.
- Doctoroff, T. (2013). *¿Qué quieren los chinos?*. Bogotá: Norma.
- Duarte, R. (2013). Reflexión final: hacia la consolidación de la Asociación de Cooperación Integral (ACI) Colombia-China. En E. Vieira (Ed.), *La transformación de China y su impacto para Colombia* (pp. 323-338). Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de Administración, Araujo & Ibarra Asociados, Universidad EAFIT.

- Dussel, E. (2015). *China's Evolving role in Latin America: Can it Be a Win-Win?* Washington: Atlantic Council.
- Ellis, E. (Mayo de 2015). Li Keqiang's Latin America Trip: More, Not Different. *The Manzella Report*. Recuperado desde <http://manzellareport.com/index.php/world/998-li-keqiang-s-latin-america-trip-more-not-different>.
- FAO. (2009). *Cómo alimentar al mundo en 2050*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. (2011). *El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura*. Roma: FAO.
- Gandarías, R. (14 y 15 de abril de 2015). *Seminario internacional las dimensiones internacionales del posconflicto en Colombia. Visiones y perspectivas de España sobre el posconflicto en Colombia*. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- García, J. (Enero de 2015). Cooperación Internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos. *Sextante*. Recuperado desde <http://sextante.uniandes.edu.co/index.php/ejemplares/sextante-5/horizontes/cooperacion-internacional-y-posconflicto-en-colombia>.
- Garibay, D. (14 y 15 de abril de 2015). Los procesos de posconflicto en Centroamérica: lecciones para Colombia. *Las dimensiones internacionales del posconflicto en Colombia*. Bogotá: IEPRI - Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez, B. H. (Enero-junio de 2011). La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. *Verba Iuris*, 63-83.
- Goswami, R. (5 de abril de 2013). *East Asia Forum*. Recuperado desde <http://www.eastasiaforum.org/2013/04/05/indias-population-in-2050-extreme-projections-demand-extreme-action/>.
- Heilmann, S. (2014). *China's Foreign Political and Economic Relations: An Unconventional Global Power*. Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (Junio de 2008). *Mesa de expertos: seguridad alimentaria*. Bogotá.
- Irwin, A., Gallagher, K. y Koleski, K. (2012). The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America. *Hemisphere*, 21, 1-9.

- Lurong, C. y De Lombaerde, P. (2013). Reposicionamiento de los productos “hechos en China” en las cadenas de valor globales y regionales. En E. Vieira (Ed.), *La transformación de China y su impacto para Colombia* (pp. 107-137). Bogotá: Colegio de Estudios Superiores y Gestión Empresarial, Araujo Ibarra Asociados, Universidad EAFIT.
- McCormick, D. (2008). China & India as Africa’s New Donors: The Impact of Aid on Development. *Review of African Political Economy* (115), 73-92.
- Moreno, M. (2013). La política exterior de la República Popular China y su repercusión en las inversiones en Colombia y América Latina. En E. Vieira (Ed.), *La transformación de China y su impacto para Colombia* (pp. 251-264). Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de Administración, Araujo & Ibarra Asociados, Universidad EAFIT.
- Myers, M. y Guo, J. (2015). *China’s agricultural investment in Latin America: A Critical Assessment*. Washington: Inter-American Dialogue .
- National Intelligence Council and European Union Institute for Security Studies. (2011). *Global Governance 2015: At a Critical Juncture*. Washington: National Intelligence Council.
- Ovalle, L. (2013). Tendencias del consumidor chino. En E. Viera (Ed.), *La transformación de China y su impacto para Colombia* (pp. 143-166). Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de Administración, Araujo Ibarra Asociados, Universidad EAFIT.
- Posada, E. (2011). Relaciones Colombia-China: una agenda con futuro. En F. Barbosa, E. Posada y E. Serrano (Edits.), *La inserción de Colombia en el Asia Pacífico 2020: Colombia en el nuevo océano* (pp. 100-127). Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Prieto , G. y Betancourt, R. (2014). Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. En E. Pastrana y H. Gehring (Edits.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 75-113). Bogotá: Universidad Santiago de Cali.
- Ray, R., Gallagher, K., López, A. y Sanborn, C. (2015). *China in Latin America: Lessons for South-South Cooperation and Sustainable Development*. Boston: Boston University - Global Economic Governance Initiative, Tufts University, Universidad del Pacífico.

- Rettberg, A. (14 y 15 de abril de 2015). *Las políticas de cooperación internacional de Colombia para el posconflicto*. Bogotá: Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, M. E. (2010). Latinoamérica en 2010: China llegó para quedarse. *Anuario Asia Pacífico*, 61-67.
- Rudas, G. y Cabrera, M. (2015). *Colombia and China: Social and Environmental Impact of Trade and Foreign Direct Investment*. Boston: Global Economic Governance Initiative.
- Shambaugh, D. (2013). China and Global Governance. En D. Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power* (p. 122). Nueva York: Oxford University Press.
- Studwell, J. (2013). *How Asia Works*. Nueva York: Grove Press.
- Tieh, S. (2004). China in the UN: United with Other Nations? *Stanford Journal of East Asian Affairs*, 4 (1), 19-28.
- Tiezzi, S. (28 de mayo de 2015). *The Diplomat*. Recuperado desde <http://thediplomat.com/2015/05/china-seeks-updated-model-for-latin-america-cooperation/>.
- Ugarriza, J. S. (Enero-abril de 2013). La dimensión política del postconflicto: discusiones conceptuales y avances empíricos. *Colombia Internacional*, 77, 141-176.
- United States Department of Agriculture. (2014). *China's Growing Demand for Agricultural Imports*. Washington: U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- U.S. Grains Council. (2011). *Food 2040: the Future of Food and Agriculture in East Asia*. Washington: U.S. Grains Council.
- Ward, K. y Neumann, F. (2012). *Consumer in 2050: the rise of the EM middle class*. Londres: HSBC Global Research.
- Yong, D. y Gray, S. (2001). Introduction: growing pains – China debates its international future. *Journal of Contemporary China*, 10 (26), 5-16.
- Zhu, L. (2010). *China's Foreign Policy Debates*. Paris: E. U. Studies, Ed.

El rol internacional de Colombia con respecto a Japón y Corea del Sur en un escenario de posconflicto

Eduardo Velosa¹

Introducción

El desarrollo de las negociaciones que actualmente se llevan a cabo entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP)² y, por supuesto, los posibles acuerdos a los que se pueda llegar con el ánimo de acabar con la confrontación armada, tienen implicaciones tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. Sin embargo, mientras algunos de los posibles efectos domésticos e internacionales tienen un alto grado de exposición mediática, no ocurre lo mismo con las consecuencias que este proceso tiene para el rol de Colombia en el sistema internacional.

Una de estas repercusiones es la posibilidad de que Colombia, en el marco de su tránsito a una sociedad en paz, cambie no solo la práctica de su política exterior sino la manera en que es percibida por los diferentes

¹ Profesor Asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. *Research Fellow del German Institute of Global and Area Studies, GIGA, Alemania.*

² Al momento de escribir este texto, las negociaciones formales con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) no han comenzado. Sin embargo, los acercamientos existen y las probabilidades de que efectivamente comiencen en un futuro cercano son altas.

actores que hoy interactúan en el sistema internacional³. Esto puede ser resumido, desde el análisis de política exterior, a través de la teoría del rol, la cual aborda “los patrones de comportamiento, las identidades y las expectativas compartidas de aquellos que actúan y de aquellos que observan estas acciones” (Biddle, 1986, p. 68). Bajo estas ideas, la teoría del rol pretende explicar, de un lado, el funcionamiento de estructuras sociales a partir de la metáfora del rol y, de otro, el comportamiento de actores individuales en el marco de esas estructuras sociales.

En este sentido, los roles pueden ser definidos como patrones de conducta esperados (Bengtsson y Elgström, 2012, p. 94; Stryker, 2002, p. 227; Wehner, 2014, p. 3) de acuerdo a la posición que ocupan quienes los desempeñan en un sistema social, como los Estados en el sistema internacional. Esta trasposición se puede hacer si se considera al Estado como una entidad con capacidad agencial o, en otras palabras, se recurre a la antropomorfización del Estado (Barnett, 1993; Harnisch, 2012; Thies, 2010; Wendt, 1999).

Ahora bien, el concepto de rol, de manera general, tiene tres componentes: la concepción del rol, las expectativas que de él se tienen y su desempeño. El primero abarca el carácter interno del Estado. Esto supone que la concepción del rol debe implicar las “propias definiciones de los hacedores de política de los tipos generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones acordes con su Estado, y de las funciones, si alguna, su Estado debería desempeñar de manera continua” (Holsti, 1970, pp. 245-246). El segundo se refiere a las expectativas de comportamiento que otros actores internacionales tienen sobre el Estado focal (Aggestam, 1999). Y el tercero comprende la acción misma de política exterior (Bengtsson y Elgström, 2012, p. 94). Dadas las múltiples relaciones que un Estado puede tener, y los diversos escenarios en los que puede actuar, cabe la posibilidad de que un actor tenga varios roles. Esto hace que, de acuerdo a la situación que enfrente y a la experiencia que tenga, acuda a un cierto rol para orientar sus acciones y que en otras recurra a diversos roles.

Con estos conceptos en mente, se pueden analizar las actuaciones internacionales de Colombia. Su política exterior, desde el inicio de

3 Un ejemplo de esto son las versiones que sobre Colombia se presentan en el video de la Cancillería *Una política exterior integracionista, global y pragmática, pensada en la gente*, el cual, a pesar de su título, muestra estas expectativas de distintos actores internacionales sobre el país (Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014).

la Guerra Fría con el *Respite Polum* fase II (Cepeda y Pardo, 1989), ha tenido un componente de seguridad importante. En los últimos gobiernos, el conflicto armado interno (denominado de diferentes maneras por las varias administraciones) y la lucha contra las drogas psicoactivas ilícitas han dominado la agenda internacional del país⁴. Por ello, la idea de una Colombia que ha negociado el fin del conflicto armado interno implica que el rol que ha construido durante las últimas décadas tenga que cambiar y que, a partir de ello, empiece a priorizar otros asuntos domésticos que deban ser atendidos a través de la política exterior y que libere recursos, monetarios y de personal, para abordar otras problemáticas internacionales.

Es precisamente en la posibilidad de este cambio en donde otros actores internacionales aparecen en la escena. Los imaginarios que tienen otros Estados sobre Colombia, con el fin del conflicto, también deben cambiar. Y esto tiene implicaciones fundamentales, porque a partir de la construcción de un nuevo rol internacional para Colombia, nuevos espacios de relacionamiento y oportunidades pueden surgir.

En este orden de ideas, uno de tales escenarios es Asia del Este. Aunque desde el fin de la Guerra Fría ya se despuntaban las razones para profundizar las relaciones con esta región (García, 1994), las prioridades se han dirigido hacia Estados Unidos, Europa y América Latina y el Caribe. Hoy Asia del Este continúa ofreciendo oportunidades de relacionamiento para Colombia. Por ese motivo, el propósito de este capítulo es reflexionar sobre las oportunidades y los desafíos que, en un escenario de posconflicto, ofrecen dos actores en particular: Japón y la República de Corea.

Para alcanzarlo, en un inicio se esbozarán los orígenes de las relaciones entre Colombia y Corea y Japón. La idea central es que estos orígenes aún tienen un significado especial en la manera en que estos actores se construyen. Esto es particularmente influyente en el caso de Corea. Luego, se dará paso a la concepción que Corea y Japón tienen sobre América Latina. Este aspecto regional es importante en la medida en que permite posicionar a Colombia en este discurso y, precisamente, el país no puede cambiar su espacio de actuación obligado. Posteriormente, se examinarán las relaciones económicas y políticas de estos tres Estados, de manera bilateral, para encontrar que hay una correspondencia entre

4 Ver, a manera de ejemplo de esta securitización de la política exterior colombiana, los textos de Carvajal y Pardo (2002), Tokatlian (1997), Guáqueta (2005), Tickner (2007) y Rojas (2007).

la manera en que Colombia ha desarrollado sus relaciones con ellos y la forma en que Corea y Japón conciben a la región. De igual manera, se presentará el aspecto de seguridad como una de las variables que guían este relacionamiento, pero no la única.

Después de haber desarrollado todo este contexto, se procederá a establecer los posibles escenarios (bilaterales, regionales y globales) en los que Colombia puede desarrollar su rol como Estado en posconflicto. Se argumentará, entonces, que en las relaciones económicas bilaterales no mucho va a cambiar, pero sí en los aspectos políticos globales, siempre y cuando Colombia profundice su rol en el marco de la seguridad internacional. Por último, se harán unas conclusiones y unas recomendaciones puntuales sobre los puntos acordados hasta ahora en las negociaciones de La Habana.

Los orígenes de las relaciones bilaterales

Colombia no ha tenido unas relaciones intensas con el Asia del Este. Sus prioridades geográficas han estado enfocadas en el mundo occidental a lo largo de su historia republicana. Primero Inglaterra y luego Estados Unidos se han convertido en el faro que guía la manera en que Colombia ha interactuado con el mundo. En este devenir, ha dejado un espacio para algunos países de América Latina y el Caribe y Europa. Pero con Asia del Este, incluso hoy, no ha desarrollado espacios de cooperación y de relacionamiento que hayan logrado tener un impacto en la manera de afrontar las vicisitudes del devenir internacional.

No obstante, es pertinente hacer una pequeña reflexión sobre el inicio de las relaciones con estos dos Estados. Con Japón, el establecimiento de las relaciones diplomáticas data de 1908, cuando ambas naciones firmaron el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación. En ese momento, Japón estaba en un proceso de búsqueda de aliados internacionales y de romper con la serie de tratados inequitativos que tuvo que firmar desde su apertura forzada a Occidente en 1854. Además, ya había ganado la guerra ruso-japonesa de 1904-1905 con la confianza de haber establecido una alianza con Inglaterra en 1902 (Hane, 2003; Hunsberger y Finn, 1997). Para esa época, Japón estaba viviendo una transición exitosa entre una economía feudal a un Estado moderno occidental. Por ello, pudo abrirse espacios diplomáticos con las grandes potencias del momento e iniciar un proceso de expansión territorial que lo llevó a anexionar la península de

Corea en 1910. Esta anexión fue tolerada por las potencias occidentales en el marco de sus propias rivalidades tanto en Europa como en sus territorios de ultramar.

Ahora bien, Colombia no consideró, 26 años después, que este tratado fuera ventajoso para sus intereses. Por ello, estuvo esperando que Japón resolviera los problemas derivados de su aplicación (Barbosa, 1994) y como esto no ocurrió, lo denunció, justo en el momento cuando la misión diplomática japonesa se estaba instalando en Bogotá. Pero los problemas con Japón no solo eran de índole económica. En la década de los años 20 del siglo pasado, el cónsul de Colombia en Kobe y la Academia Nacional de Medicina estimaron poco conveniente la inmigración japonesa al país, pues la mezcla de razas podría ser perjudicial para el país (Sanmiguel, 2006, pp. 84-85).

Estos dos casos sirven para ilustrar cómo Colombia construyó su rol en ese momento histórico. De un lado, cabe recordar que tras la pérdida de Panamá en 1903, el país se confinó en su propio espacio. El aliado, por el cual había cambiado a Inglaterra, ahora apoyaba la secesión de su territorio. En este sentido, la oportunidad de apertura de relaciones que le ofrecía Japón podía aprovecharse para satisfacer algunos de sus intereses. Sin embargo, Colombia, al cabo de unos años, decidió volcarse a mejorar las relaciones con Estados Unidos como la manera de satisfacerlos. De estas motivaciones nace el famoso principio *Respice Polum* (Cepeda y Pardo, 1989). En otras palabras, siguió leyendo la estructura del sistema internacional únicamente en clave occidental y decidió orientar su política exterior hacia EE.UU. como una forma de ser parte de ese sistema.

De otro lado, esto es corroborado por la caracterización racista de las relaciones con Japón. Si bien, como se mencionó, Japón para la época era considerado por otras potencias como una más de ellas, y de hecho ejercía este rol de potencia, Colombia, en su cosmovisión, consideró que no era conveniente “alterar” su composición racial. Se percibía entonces como una cultura occidental y cualquier cambio se pensaba como perjudicial para el país.

Posterior a estos eventos, en el marco de la Segunda Guerra Mundial, Colombia, siguiendo las orientaciones de Estados Unidos, decidió romper relaciones con Japón en 1942. En adición, este rol de aliado de Washington fue confirmado cuando, como afirma Sanmiguel (2006), se tomó la decisión de recluir en Fusagasugá a los ciudadanos provenientes

de los países del Eje. De nuevo, las relaciones con Japón pasaron por el filtro de Estados Unidos. Por ello, después del tratado de San Francisco en el que se ponía fin a la ocupación de Washington, las relaciones se restablecieron en 1954.

Una consecuencia importante para las relaciones de Colombia con Asia durante el fin de la Segunda Guerra Mundial fue la liberación de la península de Corea que, como se mencionó, estuvo bajo dominio japonés desde 1910 hasta 1945. El vacío de poder dejado por los japoneses y, hasta cierto punto, la repartición de esferas de influencia que se planteó en las distintas conferencias entre las eventuales potencias ganadoras, hicieron que al interior de la península se iniciara una confrontación armada en 1950. Estados Unidos logró que la recién creada Organización de Naciones Unidas (ONU) apoyara las intenciones del grupo dominante en el sur de la península. Bajo este esquema, Colombia fue parte de las acciones bélicas. En el marco de la Guerra Fría, en Asia del Este el país pudo “participar activamente en la lucha contra el ‘enemigo universal’” (Coleman, 2005, p. 1.147) y así acentuar su rol de aliado de EE.UU.

Esta participación no estuvo mediada por la situación de la península en sí misma. La decisión se dio como aliado de Estados Unidos en su lucha contra el comunismo. Compartía Bogotá en ese momento la misma estratificación del sistema internacional que Washington, en donde había dos polos, uno de los cuales no correspondía con los valores que Colombia debía apoyar. Su contribución le abrió la puerta para que nueve años después de que las hostilidades hubieran cesado, no así el fin oficial de la guerra, Colombia estableciera relaciones diplomáticas con la República de Corea en 1962. Desafortunadamente, esto no dejó de ser solo un aspecto formal y legal y no condujo a una profundización de las relaciones en ese momento.

El rol de América Latina

Japón, a través de sus reportes de política exterior, ha construido un rol y unos campos de acción para América Latina y el Caribe que indican la manera en que Tokio percibe a esta región⁵. Estos reportes se encargan, de

5 La información consignada en los siguientes párrafos se basa en los documentos titulados *Reporte diplomático (Diplomatic Blue Book)*, elaborados por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón para cada uno de los años del periodo 2000-2014. De igual forma, para el caso coreano se tomó la Estrategia de Seguridad Nacional y los libros blancos de política exterior. Estos

un lado, de señalar las actividades más importantes de Japón en materia de política exterior realizadas el año inmediatamente anterior y, de otro, de indicar las tendencias mundiales y las oportunidades y desafíos para ese país con base en esta lectura del mundo. En tal sentido, es indicativo que a lo largo de los documentos revisados se construya a América Latina y el Caribe como una región proveedora de recursos naturales. Por su parte, Japón se construye a sí mismo, en el marco de esta relación, como un actor que puede contribuir a consolidar la estabilidad, política, económica y social, regional a partir de su cooperación al desarrollo.

Estos dos roles van a ser complementados con dinámicas que pueden alterar o complementar su construcción. En cuanto a las primeras, aunque en los años iniciales se resaltan los esfuerzos latinoamericanos y caribeños en torno a la integración regional, consideran un factor a tener en cuenta que algunos países se estaban abriendo a la integración con actores extrarregionales. De hecho, Japón es claro al afirmar que puede ser un “*peligro* que debido al progreso de la integración económica en América Latina y el Caribe, las compañías japonesas puedan quedar en desventaja a lo largo de la región en la competencia con compañías de Estados Unidos y Europa” (*Ministry of Foreign Affairs of Japan*, 2004, p. 88, énfasis añadido).

Esta percepción es confirmada una década después. La Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO) ha realizado diversas encuestas a las empresas japonesas que operan en la región. En la última de ellas, los respondientes basados en Colombia, por ejemplo, afirmaron que, en su orden, la competencia provenía de empresas chinas, estadounidenses y de otras compañías japonesas (*Japan External Trade Organization*, JETRO, 2015, p. 21).

De ahí que los japoneses señalen en los reportes diplomáticos la necesidad de establecer acuerdos de libre comercio con algunos países para evitar que esto sucediera. Así, decidieron iniciar las negociaciones con México, dados los vínculos que este tiene con Estados Unidos a través del TLCAN, para luego seguir con Chile y Perú⁶ y, en este momento, se está negociando uno con Colombia.

documentos, que de acuerdo a Gyngell y Wesley son parte del nivel estratégico (2003), y que permiten acercarse a la concepción del rol que tienen Japón y Corea, pueden ser consultados en la página de los ministerios japonés (2015b) y coreano (2015b) y en la página de la Oficina de Seguridad Nacional de Corea (2014).

6 Vale la pena recordar que estos tres países son miembros del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC).

De otro lado, en cuando a las oportunidades para complementar el rol, existen varios temas recurrentes. Uno de ellos, que hace su aparición en 2011, es el desarrollo de la infraestructura física que supone, precisamente, la integración económica. Los casos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Plan Puebla-Panamá (Proyecto Mesoamérica) son considerados por los japoneses como una ventana de oportunidad para profundizar su relacionamiento. Otro de los factores que puede complementar los roles que construye Japón es la Alianza del Pacífico, que hace su aparición en el último reporte consultado. Dada la vocación de la Alianza, Japón decidió convertirse en un observador del proceso.

En adición se rescata el número de descendientes japoneses que se encuentran en la región, provenientes de los procesos de migración vividos durante el siglo XX, y que esto puede coadyuvar a la profundización de sus relaciones. Así mismo, en la arena internacional, muy temprano aparece en el reporte cómo Japón ha trabajado en conseguir el apoyo suficiente para impulsar el proceso de reforma al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En este aspecto, Brasil se convirtió en el principal socio para alcanzar los objetivos japoneses.

En cuanto a Colombia, específicamente se menciona en cuatro reportes (2001, 2003, 2004 y 2006). Estas apariciones tienen que ver con la seguridad y las políticas para combatir el terrorismo. Por esta razón, la posibilidad de que el país dé fin a su conflicto armado interno abre las posibilidades para que sea percibido de una manera distinta por parte de Japón.

En resumen, Japón ha basado su política exterior hacia la región con base en tres objetivos: asegurar la provisión de recursos, la estabilidad política y económica y la convergencia de intereses en la agenda global. En los últimos reportes se añade la promoción de los valores japoneses, lo que implica el ejercicio de un poder blando hacia la región.

Seúl, en tanto, tiene una visión muy parecida sobre la región. Es significativo que tanto Corea como Japón sean países con pocos recursos naturales (Barclay y Smith, 2013), con altos niveles de industrialización y que, para mantenerlos, deban buscar socios que les puedan proveer sus requerimientos. De ahí que, por ejemplo, en el documento sobre la estrategia de seguridad nacional, Corea asocie directamente el crecimiento económico de América Latina con la abundancia de recursos naturales y energéticos (*Office of National Security, The Republic of Korea*, 2014, p. 123).

Así mismo, las posibilidades de reexportar son atractivos que se destacaron en los años 90 del siglo pasado para buscar la profundización de las relaciones (*Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, 2015a*). Estas dos construcciones de la región: la riqueza de recursos y la posibilidad de utilizar las plataformas que han dejado los diversos procesos de integración regionales y de algunos Estados con actores extrarregionales, son las bases sobre las que Corea quiere desarrollar su política. De hecho, afirma que el gobierno “incrementará su cooperación económica con los países ricos en recursos del Medio Oriente y de América Latina para asegurar estos recursos [naturales] y energéticos y proveerá completo apoyo a las empresas coreanas para que avancen en estas regiones” (*Office of National Security, The Republic of Korea, 2014, p. 116*). Por último, comparte con Japón, además, su interés en la cooperación en materia de infraestructura de la región, y añade otras áreas como la agricultura, la salud, la información y comunicación, el gobierno electrónico y el medio ambiente (*Office of National Security, The Republic of Korea, 2014, p. 123*).

Esto tiene una correspondencia con el Foro de Alto Nivel para la Cooperación Corea-América Latina, que se inició en 2008⁷. Este es un espacio creado por el Gobierno coreano para explorar y desarrollar puntos de convergencia en los respectivos intereses. En sus siete versiones, el único país que ha atendido a todas ellas ha sido Ecuador y le sigue Perú con seis participaciones. Colombia se ubica en tercer lugar con cinco participaciones y luego se encuentra México, con cuatro. Este tipo de escenarios, más las visitas de alto nivel, la diplomacia de cumbres y los enviados especiales, le permiten a Corea construirse como un socio en Asia del Este para América Latina que no tiene las mismas características de China (en cuanto a dimensiones) ni el mismo pasado imperial de Japón (Barclay y Smith, 2013).

Colombia y Corea y Japón

Con este contexto, las relaciones de Colombia con Japón y Corea no escapan a estos roles, en un principio contruidos en el marco de los inicios

7 Se pueden consultar las temáticas y los ponentes de estos eventos en la página del Foro. El vínculo se encuentra en la lista de referencias bajo “(*Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, 2014*)”. Desde 2011, también existe el Foro de Alto Nivel para la Cooperación Corea-Caribe.

de sus relaciones y seguidos por la manera en que estos Estados asiáticos perciben a la región en la que se ubica Colombia. Precisamente, al ser Japón el primer país con el que Colombia estableció relaciones diplomáticas en Asia, también se convirtió, en la segunda mitad del siglo XX, en su principal socio comercial de esta región.

Las relaciones económicas de Colombia con Japón, después de la Guerra Fría, siguen un comportamiento con periodos de crecimiento y también de fuertes retrocesos, los cuales pueden ser divididos en tres etapas: la década de los noventa, la primera década del siglo XXI y los años posteriores a la crisis económica mundial que inicia en 2008⁸. Durante el primer corte, las importaciones de Japón que hizo Colombia crecieron, aproximadamente, un poco menos que dos veces y media, al pasar de 505 millones de dólares a 1.238 millones en solo cinco años (1991-1995). Sin embargo, en la segunda mitad de la década, cayeron bruscamente hasta los 542 millones en el año 2000. Por ello, si se toma la década completa, el crecimiento es de apenas un 7 %.

Luego, de 2001 a 2007, las importaciones se recuperan hasta llegar a los 1.230 millones de dólares, con lo cual llegan casi a los niveles de 1995. La crisis internacional de 2008 afecta las compras realizadas por Colombia a Japón durante ese y el siguiente año. Posterior a ello, las importaciones han crecido hasta llegar, en 2014, a 1.525 millones de dólares.

Con Corea, las importaciones hechas por Colombia tienen unos puntos de inicio diferentes a la relación con Japón, pero los patrones más o menos se mantienen. Al comenzar la década de los noventa, las compras que Colombia le realizaba a Corea tenían poco valor, en comparación con Japón, al totalizar en 1991 apenas 23 millones de dólares. Para 1995, las importaciones se habían multiplicado por 10, al representar 230 millones. Sin embargo, aunque hay un leve crecimiento, en general durante los cinco años siguientes hay una tendencia negativa. No obstante, se cierra el siglo con un ligero crecimiento con respecto a 1995, al llegar a 248 millones el valor de los productos coreanos comprados por Colombia. En el nuevo siglo, la tendencia es ascendente, con solo una caída en 2009 derivada de la crisis económica mundial. Pese a ello, las importaciones pasaron de 266 millones a 1.500 en 2014.

8 Esta sección fue construida con base en los datos obtenidos de Comtrade (*United Nations*, 2015).

Así mismo, las ventas de Colombia a esos países siguen los patrones de temporalidad que las importaciones. Las exportaciones al mercado japonés, en los primeros cinco años de la década de los 90, pasaron de 232 millones a 363 millones, lo que representa un crecimiento del 57 %. Luego, viene una disminución de las ventas colombianas y se cierra el siglo XX con 230 millones de dólares. Las exportaciones se recuperan un poco hasta llegar a los 395 millones antes de la crisis económica mundial. Para el último año registrado, 2014, las ventas colombianas sumaron 421 millones de dólares.

Con Corea, las exportaciones en 1991, como lo mencionado con las importaciones, tienen un tamaño mucho menor que las dirigidas al país del sol naciente. En este año base, Colombia pudo recoger del mercado coreano 17 millones de dólares. Aunque a partir de entonces crecen de manera no lineal, las exportaciones van a tener un salto desde 2003. En 2002 el total vendido sumó 47 millones y, al año siguiente, 76 millones. A partir de ahí ha crecido de manera exponencial hasta llegar en 2014 a los 520 millones de dólares.

Ahora bien, más allá de esta breve descripción de las dinámicas comerciales entre Colombia y los dos Estados del Asia del Este, es importante rescatar la naturaleza de estos intercambios. La necesidad de recursos por parte de Japón y Corea se ve reflejada en lo que le compran a Colombia. Para 2014, el 58 % de las ventas colombianas a Corea fueron hidrocarburos (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015a), mientras que para Japón, el 56 % del total fue café (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015b). En ese mismo año, la partida que más compró Colombia a estos dos Estados fue la de automóviles, que totalizó, respectivamente para Corea y Japón, 27 % y 20 % de las compras totales. Este intercambio desigual produjo una balanza negativa para Colombia de 1.105 millones de dólares con Japón y de 980 millones con Corea. En resumen, ello confirma que Colombia cumple con el rol que Japón y Corea le asignan en el marco de la región. De un lado, es un proveedor de recursos: para Japón, de recursos alimenticios y para Corea de energéticos. De otro, le permite a los grandes conglomerados de esos países asentarse en el mercado nacional.

En el plano político, las relaciones entre Colombia y Corea han mejorado sustancialmente en los últimos años. Impulsadas por la participación de Colombia en la guerra de 1950 y las posibilidades de asentarse

en América Latina, Corea promovió las relaciones al estatus de asociación estratégica cooperativa durante la visita del presidente Juan Manuel Santos en 2011. Este ascenso implica, por ejemplo, una asignación prioritaria de los recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Para el caso colombiano, en 2013 se creó la Estrategia de País Socio y se declararon el desarrollo comunitario rural, la competitividad de empresas pequeñas y medianas y la administración pública, como áreas elegidas para destinar estos recursos (*Prime Minister's Office, Republic of Korea*, 2015).

Esta relación también se ha visto expresada en las visitas realizadas a Colombia. En apenas tres años, Colombia recibió a dos jefes de Estado y de Gobierno: en 2012 al presidente Lee Myung-bak y en 2015 a su sucesora, Park Geun-hye. En la dirección contraria, la última visita presidencial fue la hecha por el presidente Santos, arriba mencionada.

En adición, la negociación y firma del tratado de libre comercio entre los dos países augura una profundización de estos intercambios. El tratado fue firmado el 21 de febrero de 2013 y ahora está en espera, desde la orilla colombiana, a que la Corte Constitucional defina su exequibilidad, tanto del tratado como de su ley aprobatoria. De ser positivo el fallo, este sería el primer tratado vigente que tendría Colombia con un país del Asia del Este. En tanto, para Corea sería su tercero (ya tiene uno con Chile –2003–, otro con Perú –2011– y está negociando uno con México; así abarcaría la totalidad de la actual Alianza del Pacífico).

Con respecto a Japón, las visitas que realizaron el primer ministro Shinzo Abe y la princesa Takamado, ambos en 2014, fueron de suma importancia. Han sido las visitas más importantes que Colombia ha recibido y, de acuerdo al Ministerio de Relaciones Exteriores, la primera “constituyó un hito [...] y reflejó la percepción positiva de Colombia en Japón en cuanto al mejoramiento de las condiciones de seguridad, economía e inversión” (Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia, 2015, p. 18). Antes, en 2011, el presidente Santos había visitado a Japón y luego, en 2012, en la reunión que sostuvieron el mandatario colombiano y el primer ministro Yoshihiko Noda, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, se anunció el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica (EPA, por su sigla en inglés). Si se concluyen las negociaciones y se surten los trámites dispuestos en la Constitución, Colombia tendría dos tratados de libre comercio con países del Asia del Este.

En esta materia, Japón ha suscrito este tipo de acuerdos con Chile, Perú y México. Con el de Colombia, una vez se llegue a su firma, tendrá a toda la Alianza del Pacífico, al igual que Corea. Estos cuatro países son los únicos de América Latina y el Caribe que, hasta el momento, cuentan (o contarán) con ese instrumento para acceder al mercado japonés de manera privilegiada.

Colombia y su rol en el posconflicto: escenarios bilaterales, regionales y globales

Lo descrito hasta el momento tiene como telón de fondo el conflicto armado interno. Esto ha hecho que tanto Colombia como Japón y Corea hayan construido un rol mutuo que se ha expresado en las políticas mencionadas. A pesar de esas limitaciones, se han podido construir unas relaciones que le han permitido a Colombia conectarse con Asia del Este, no obstante la intermitencia y el estar por fuera de los grupos y foros que se han formado en esta región y a los cuales pertenecen sus socios de la Alianza del Pacífico.

Sin embargo, la posibilidad de que la situación de seguridad y convivencia en Colombia cambie implica que su concepción de rol y las expectativas que tienen los otros actores le permitan asumir otras opciones de política exterior. En este sentido, se pueden abrir escenarios de relacionamiento con Corea y con Japón que generen mayores intercambios en el ámbito bilateral y que, así mismo, puedan establecerse sinergias en algunos asuntos de carácter global. En cualquier caso, cada uno de estos escenarios proveerá a los tres Estados de los elementos necesarios para acudir al rol que consideren les podrá guiar en el proceso de toma de decisiones.

La firma y ratificación de los acuerdos de La Habana (y los que ocurran con el ELN) no cambiarán de manera instantánea las condiciones estructurales que ayudan a definir el rol de Colombia como actor internacional. De hecho, la necesidad de sostener los procesos sociales, económicos y políticos en el marco del posconflicto hace que actores como Japón y Corea sean importantes. En primer lugar, porque debido a su historia, han vivido procesos de confrontación y luego procesos de reconstrucción. Estas experiencias se transmiten en sus políticas exteriores. Por

ejemplo, en la *Carta de Cooperación al Desarrollo*, Japón es taxativo en que su cooperación no puede utilizarse con fines militares y se concentra en el concepto de seguridad humana (*Ministry of Foreign Affairs of Japan*, 2015a). Sin embargo, para el caso colombiano, los objetivos específicos de su cooperación son el crecimiento económico sostenible y el medio ambiente y la prevención de desastres (*Ministry of Foreign Affairs of Japan*, 2013).

Respecto a Corea, se hace mención a su tránsito de país receptor a país donante. Por ello, los objetivos que persigue con su cooperación son: reducción de la pobreza y mejora de la calidad de vida; mejorar el marco legal e institucional de los receptores; propiciar buenas relaciones entre las partes; y ayudar a resolver los problemas globales (*Prime Minister's Office, Republic of Korea*, 2014, p. 52). Colombia es uno de los 26 países prioritarios, a pesar de estar clasificado como de renta media superior. Los temas en los que coopera Corea, como se mencionó, son desarrollo comunitario rural, productividad de empresas medianas y pequeñas y administración pública.

Bajo estos dos documentos, se puede observar que el conflicto se encuentra en el trasfondo de la cooperación pero no es parte activa de ella. Sin embargo, en su estrategia para Colombia, Japón advierte:

A pesar de que se está buscando un acuerdo de paz, aún continúan las acciones de la guerrilla. Por esta razón, y dependiendo de la situación de orden público, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los miembros de las misiones de cooperación económica y los expertos y voluntarios que se envíen para trabajar en temas de cooperación (*Ministry of Foreign Affairs of Japan*, 2013, p. 2).

En este sentido, el cambio del conflicto por el posconflicto hace que Colombia se vea en la necesidad de profundizar sus relaciones con Corea y Japón en el área de cooperación para el desarrollo de una manera distinta. A partir de los intereses fijados por estos dos gobiernos, es posible encontrar puntos de convergencia que le permitan captar recursos para sostener ese proceso.

De otro lado, las relaciones económicas también se ven mediadas por este cambio de rol, pero solo en parte. El hecho de que ya se haya firmado el tratado de libre comercio con Corea y se esté negociando el acuerdo de cooperación económica con Japón indica que los aspectos de

seguridad no fueron tan relevantes para que estos dos Estados tomaran la decisión. Sin embargo, sí hay unos elementos importantes para tener en cuenta.

En primer lugar, Colombia ha venido tejiendo una red de tratados de libre comercio, al interior de América Latina y el Caribe y con actores o grupos extrarregionales como la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por su sigla en inglés) o Estados Unidos. El país ha utilizado estos acuerdos con un argumento tipo “bola de nieve” para iniciar nuevas negociaciones con otros actores. De hecho, en el estudio de viabilidad del tratado de libre comercio con Corea, realizado por Fedesarrollo, se resalta esta ventaja: Colombia “representa un acceso preferencial a 1.200 millones de consumidores gracias a los acuerdos de libre comercio” (Reina, Salamanca, Forero y Oviedo, 2009, p. 35). Sin embargo, nuestros socios de la Alianza del Pacífico también tienen sus propias redes⁹. Chile cuenta con tratados de libre comercio vigentes que cubren 61 Estados (si se unen el que tiene con Hong Kong y el de la República Popular de China); Perú, 51; México, 50 y Colombia, 42, más la Unión Aduanera de la Comunidad Andina. Aunado a ello, está el reciente anuncio de acuerdo de la Asociación Transpacífica (TPP, por su sigla en inglés), en el que se encuentran estas tres economías y Colombia ha quedado por fuera. Debido a esto, el país se encuentra en desventaja con respecto a los demás miembros de la Alianza.

Más aún, para el caso de las empresas japonesas, tanto en 2012 como en 2014, las oportunidades que presenta Colombia se limitan a la Comunidad Andina, Mercosur, principalmente, con alguna incidencia de México y Centroamérica (*Japan External Trade Organization*, JETRO, 2013, 2015). Además, es diciente que en el marco de la investigación sobre Latinoamérica del Instituto de Economías en Desarrollo no se encuentre a Colombia como uno de sus núcleos¹⁰. En este sentido, la red que ha tejido nuestro país no ha sido muy atractiva para las empresas japonesas.

Otro de los elementos a tener en cuenta es que para el momento de los estudios de factibilidad, tanto del tratado de libre comercio con Corea como del acuerdo de asociación económica con Japón, se habían

9 La información de esta sección se obtuvo del Sistema de Información de Comercio Exterior, SICE, de la Organización de Estados Americanos. Consultar: www.sice.oas.org.

10 De acuerdo al Instituto, los países son México, Cuba, Brasil, Venezuela, Perú, Chile y Argentina. Comparar con la página del Instituto de Economías en Desarrollo de JETRO (2015).

establecido solo seis empresas coreanas en el país (*Graduate School of International Studies, Seoul National University*, 2009, p. 53) y 70 empresas japonesas tenían negocios con contrapartes colombianas (*Japan, Republic of Colombia*, 2012). Esto implica que Colombia debe hacer un mayor esfuerzo para atraer la inversión de estos dos Estados, si una de las estrategias para ello es promocionar su economía en relación con los tratados de libre comercio que tiene en funcionamiento.

Esto cobra mayor importancia si se compara con sus pares de la Alianza del Pacífico. Los tres, México, Chile y Perú, cuentan con tratado de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, EFTA, y Chile y Perú tienen uno con China. Más aún, los tres se encuentran en las negociaciones de la Asociación Transpacífica (TPP) y pertenecen al foro APEC.

Bajo estas condiciones, el hecho de hacer el tránsito hacia una sociedad en paz le permite a Colombia despejar algunas de las inquietudes que pueden tener los inversores extranjeros en el país. Sin embargo, otros problemas, como el déficit en infraestructura, tanto en comunicación interna como en puntos de salida de la mercancía, pueden tener un efecto mucho mayor en la decisión que las empresas coreanas y japonesas puedan tomar para instalarse en Colombia. Sin embargo, uno de los puntos que puede ser aprovechado es, precisamente, el establecimiento de la Alianza del Pacífico.

Para Corea, este nuevo esquema de integración regional es muy atractivo para afianzar sus relaciones con la región. En el Diálogo de Cartagena IISS, la Cumbre Transpacífica, el Viceministro de Asuntos Exteriores se refería a los miembros de la Alianza en tono de camaradería y confianza en su desarrollo. De igual manera, resaltó la participación de Colombia en la guerra y señaló la importancia de la apertura al mundo (Cho, 2015). En este mismo escenario, el Embajador en pleno para los asuntos económicos internacionales de Japón resaltó las posibilidades que la Alianza tenía en materia de inversión. Al comparar esta situación con el Sudeste Asiático, recalcaba que “en los países de la Alianza del Pacífico combinados, podemos contar aproximadamente 1.000 empresas japonesas establecidas. De otro lado, por ejemplo, solo en Tailandia, tenemos más de 1.500 compañías japonesas” (Suzuki, 2015).

Por ello, la manera en que se desarrolle la Alianza puede ser un factor para que, a raíz del posconflicto, Colombia pueda atraer estos

recursos. Pero, en el marco de los acuerdos que tienen todos (o van a tener) con Corea y Japón, es necesario recalcar que estos tratados son individuales y no cobijan a la Alianza como un todo. Santa Gaeda, por ejemplo, propone renegociarlos para flexibilizar las reglas de origen (2015, p. 31) y poder establecer encadenamientos productivos con empresas locales, coreanas y japonesas. No obstante lo anterior, el Anexo 4.2 del tratado de libre comercio de la Alianza del Pacífico está dirigido a atender este tipo de situaciones. La única debilidad en esa estrategia es que todavía no están en vigor los acuerdos de libre comercio de los cuatro miembros de la Alianza con los dos Estados del Asia del Este, y por ello, no se puede acudir a este anexo.

Más aún, este aspecto juega un papel importante con el cambio en la estrategia coreana referente al libre comercio. Con el lanzamiento del nuevo plan de comercio (*New Trade Roadmap*) en 2013, Corea cambió su aproximación de ser un *hub* de acuerdos bilaterales a ser un punto de convergencia de acuerdos regionales. Esto lo hizo al encontrar nuevos escenarios regionales, especialmente el TPP y su “competencia”, la Asociación Económica Regional Comprehensive (RCEP, por su sigla en inglés). Así las cosas, Corea espera “jugar un rol activo en las discusiones actuales sobre la integración económica del Asia del Este” (Myoung, Jung, Je y Mun, 2014, p. 8), al tener tratados con los dos líderes de estas negociaciones, Estados Unidos y China, respectivamente. Así, aunque mantenga algunas negociaciones bilaterales, su objetivo es ampliar la base regional de sus operaciones de comercio exterior.

De otro lado, el rol de Colombia en el ámbito global puede sufrir cambios significativos. El discurso del presidente Santos en el marco de la 70ª Asamblea General de Naciones Unidas giró en torno a la posibilidad de firmar la paz y las consecuencias que esto podía tener para la lucha contra las drogas psicoactivas ilícitas y la protección al medio ambiente (2015a). Adicionalmente, anunció que Colombia destinará hasta 5.000 efectivos de las fuerzas militares y de policía para las operaciones de mantenimiento de la paz que defina el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Santos, 2015b). Esto lo pudo hacer con base en el acuerdo firmado entre Colombia y Naciones Unidas en 2014 (Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia, 2015, pp. 176-177).

Este tipo de posibilidades se encuentran con los intereses de Corea y Japón como actores globales. De un lado, uno de los roles que Corea

ha construido es el de “jugador global responsable” (Hermanns, 2011), mientras Japón lo ha hecho en torno a ser “exportador de seguridad” (Sakaki, 2011, p. 47). Esto lo hacen debido a su experiencia histórica, sus condiciones económicas y los retos de seguridad que enfrentan. Bajo esa concepción, para ambos Estados es importante mantener el actual orden mundial, participar en las operaciones de mantenimiento de la paz¹¹ de Naciones Unidas y mantener las alianzas militares con Estados Unidos. Así las cosas, Corea actualmente participa en siete misiones y Japón en una (Organización de las Naciones Unidas, 2015). Por ello, la decisión de Colombia de participar en este tipo de operaciones hace eco de esos roles y, al tener también una relación de seguridad estrecha con Estados Unidos, puede encontrar en ellos interlocutores válidos para adelantar sus intereses.

Esto también se relaciona con el hecho de que, desde hace unos años, Colombia ha venido cooperando con México y con algunos países de Centroamérica en materia de seguridad. Si bien el entrenamiento de personal militar de otros países se ha conducido desde hace una década, la profundización en las relaciones de seguridad con Estados Unidos en 2012, en el marco del Diálogo de Seguridad Estratégica de Alto Nivel, y las prospectivas del acuerdo de paz, hacen que Colombia pueda convertirse en un “exportador de seguridad” (Isacson, 2013). Este tipo de actuaciones le permiten al país confirmar su rol y afianzar las expectativas de otros actores frente a su comportamiento. Por ello, el avance en los acuerdos de La Habana y las posibilidades de las negociaciones con el ELN le facilitan empezar a reorientar los recursos en materia de seguridad para propiciar su participación y cooperación ante los desafíos regionales y globales.

De igual manera, la posibilidad del fin del conflicto acentúa aún más la relación que Colombia tiene con Japón en materia del comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras. Tanto en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez como en el de Juan Manuel Santos, estos dos países, más Sudáfrica, han sido los coautores de “la Resolución que en esta materia se presenta anualmente a la Primera Comisión de la Asamblea General de la ONU”

11 El artículo 9 de la Constitución japonesa prohíbe el mantenimiento de fuerzas militares y su utilización. Sin embargo, la interpretación que el Gobierno tiene de este artículo ha venido cambiando desde los años 90 del siglo pasado. En el verano de 2015, el primer ministro, Shinzo Abe, presentó una ley de seguridad para ampliar el permiso del envío de tropas al extranjero, algo que ya venían haciendo los japoneses a través de la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

(Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia, 2014, p. 184). Ello pone de presente la preocupación colombiana frente a las posibilidades de exacerbación de conflictos internos por este comercio ilegal. De ahí que sin un interés directo en la materia, pero con la experiencia de haber tenido un conflicto armado interno por cerca de 50 años, Colombia puede ampliar su autoridad en la materia y buscar nuevos socios para llegar a las discusiones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Conclusiones

A lo largo de este capítulo se ha expuesto cómo los roles de Colombia pueden cambiar en un escenario de posconflicto al verse de una manera distinta en el sistema internacional y, de igual manera, al ser percibido en otras condiciones. Bajo esta óptica, el relacionamiento del país con Corea y Japón está enmarcado en un juego intersubjetivo en donde las percepciones, expectativas y conductas son las principales herramientas que tienen estos actores para reconocerse como tales en el ámbito internacional. Los orígenes de las relaciones siguen teniendo un peso importante en la generación de las mismas, pero con mayor peso en el caso de Corea por la participación de Colombia en la guerra de 1950.

A pesar de ello, nuestro país no ha tenido unas relaciones profundas, ni económicas ni políticas, con estos dos Estados. Esto lo demuestra el poco intercambio comercial y los intereses económicos mutuos que apenas empiezan a aparecer hacia el final de la primera década de este siglo. Sin embargo, la negociación del tratado de libre comercio con Corea hizo que Colombia pudiera tener una percepción diferente, en este caso, de Japón. Pero no se debe sobredimensionar ese aspecto. Corea venía desarrollando una estrategia coherente de ampliación de sus redes comerciales y vio este objetivo cumplido cuando se formalizó el acuerdo con Chile en 2003. Por su parte, Japón también ha venido abriéndose al mundo a partir de este tipo de acuerdos. En esa lógica, jugó un papel mucho más importante el crecimiento de Colombia, y de la región, durante la década pasada, así como la firma de acuerdos con actores extrarregionales, para que estos Estados lo consideraran como un socio estratégico.

No obstante lo anterior, el escenario de Colombia en el posconflicto ahonda las percepciones que estos Estados tienen sobre las oportunidades que ofrece el país. Pero acá también es importante no dejarse llevar

por los deseos. En la región existen otros Estados, de hecho y, para el caso del presente capítulo, los socios de la Alianza del Pacífico, que tienen una mayor experiencia en su relacionamiento con Asia del Este en general y con Japón y Corea en particular. En este sentido, el fin del conflicto elimina un obstáculo importante para la profundización de las relaciones, pero no es el único. Problemas estructurales de nuestro desarrollo económico, de infraestructura, de educación y de visión, siguen pesando en la manera como Colombia se relaciona con sus pares internacionales. De ahí que sea importante que el país aproveche la oportunidad de esta coyuntura para fortalecerse y pensarse de una manera diferente, en la que ocupe otro lugar en el sistema internacional y que pueda corresponder con sus acciones.

En el ámbito regional y global, el cambio de rol sí tiene un mayor efecto. Al ser Corea y Japón Estados con una gran capacidad de actuación en el sistema internacional, sus intereses pueden converger con los de Colombia de un modo más práctico. El actuar colombiano, basado en país problema o afectado por el terrorismo, puede ser superado y, así, concebir su rol en el ámbito de la seguridad internacional de una manera diferente. Para ello, la liberación de recursos a fin de destinarlos a las misiones de mantenimiento de la paz o la cooperación triangular con Centroamérica, por ejemplo, le permitirían encontrarse con Corea y Japón en ese tipo de escenarios. Sin duda, esto abriría nuevos espacios de cooperación entre ellos.

Recomendaciones con base en el Acuerdo de La Habana

Ahora bien, en el marco de las negociaciones, el Gobierno colombiano y las FARC ya han hecho algunos acuerdos en distintas áreas. Para la implementación de estos es necesaria la presencia y el acompañamiento de actores internacionales que permitan, de un lado, su verificación y cumplimiento y, de otro, y quizá más importante aún, que a través de su cooperación y sus decisiones puedan ayudar a sostenerlos en el tiempo.

Así las cosas, Corea puede jugar un papel importante en la implementación del primer punto de la agenda: Reforma Rural Integral. Como se mencionó, Seúl ha establecido el desarrollo rural como uno de los tres

puntos centrales de la cooperación al desarrollo para Colombia. En este sentido, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial —punto 2— y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral —punto 3— (Gobierno de la República de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, 2014a) generan los espacios para que la tecnología y la experiencia coreanas puedan ser aprovechadas. Así mismo, puede involucrar a Japón, especialmente en materia de infraestructura dado que en el punto 3 se hace alusión al desarrollo de vías de comunicación e interconexión eléctrica como medios para poder mejorar las condiciones de vida de los campesinos colombianos.

En adición, y relacionado con la política agraria, el Gobierno y las FARC también han acordado una estrategia para enfrentar el problema de las drogas ilícitas. Uno de los enfoques que se utilizó para llegar a puntos de convergencia entre las partes fue el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito —PNIS— (Gobierno de la República de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, 2014b). Bajo tal programa de sustitución, es necesario que los campesinos que voluntariamente acepten ser parte de este cuenten con mercados justos para sus productos. En ese contexto, el desarrollo de las relaciones comerciales entre Colombia y Corea y Japón propicia el apalancamiento del programa al aprovechamiento del tratado de libre comercio con Corea y del acuerdo de asociación económica con Japón. Colombia puede aprovechar esta oportunidad para mejorar la productividad agropecuaria a partir de la cooperación científica y tecnológica de estos dos Estados y, así mismo, puede beneficiarse de las ventajas competitivas de ingresar a estos mercados a través de los acuerdos.

Para ello, el país debe definir una estrategia clara, de largo plazo, que involucre los intereses de Japón y Corea, así como las expectativas que estos Estados tienen sobre Colombia en posconflicto. Un avance en este sentido es la *Hoja de ruta de la cooperación internacional 2015-2018*. En ella se establecen tres áreas prioritarias para la recepción de cooperación: construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2015). En adición, los acuerdos que el Gobierno nacional pueda hacer con los sectores productivos son muy importantes para establecer acciones concretas que la diplomacia colombiana deba realizar en Tokio y Seúl.

Referencias

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2015). *Hoja de Ruta de la cooperación internacional 2015-2018*. Bogotá: APC. Recuperado desde <https://www.apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=2362>.
- Aggestam, L. (1999). Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy. *ARENA Working Papers*, WP 99/8, University of Oslo. Recuperado desde http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers1999/99_08.xml.
- Barbosa, B. Fernando. (1994). *Asia-Colombia. Retos y oportunidades*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Barclay, K. y Smith, G. (2013). Introduction: The International Politics of Resources. *Asian Studies Review*, 37 (2), 125-140.
- Barnett, M. (1993). Institutions, Roles, and Disorder: The Case of the Arab States System. *International Studies Quarterly*, 37 (3), 271-296.
- Bengtsson, R. y Elgström, O. (2012). Conflicting Role Conceptions? The European Union in Global Politics. *Foreign Policy Analysis*, 8 (1), 93-108.
- Biddle, B. J. (1986). Recent Developments in Role Theory. *Annual Review of Sociology*, 12, 67-92.
- Carvajal, L. y Pardo, R. (2002). La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. En M. L. Ardila, D. Cardona y A. B. Tickner (Eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 181-236). Bogotá: FESCOL.
- Cepeda, F. y Pardo, R. (1989). La política exterior colombiana. En *Nueva historia de Colombia* (Vol. III, pp. 9-89). Bogotá: Editorial Planeta.
- Cho, T. (2015). *Korean Perspective on the Pacific Alliance*. Presentado en The IISS Cartagena Dialogue: The Trans-Pacific Summit, Cartagena, Colombia. Recuperado desde <http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/engreadboard.jsp?typeID=12&boardid=4726&seqno=314988>.
- Coleman, B. L. (2005). The Colombian Army in Korea, 1950-1954. *The Journal of Military History*, 69 (4), 1137-1177.

- Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014). *Una Política exterior integracionista, global y pragmática, pensada en la gente*. Recuperado desde <http://www.cancilleria.gov.co/en/taxonomy/term/4906>.
- García, P. (1994). *Mirar al Asia*. Bogotá: CEJA.
- Gobierno de la República de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. (2014a). *Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral*. Recuperado desde https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20%20Pol_tica%20de%20desarrollo%20agrario%20integral.pdf.
- Gobierno de la República de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. (2014b). *Solución al problema de las drogas ilícitas*. Recuperado desde https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Soluci_n%20al%20problema%20de%20las%20drogas%20il_citas.pdf.
- Graduate School of International Studies, Seoul National University. (2009). *Korea – Colombia Free Trade Agreement. Feasibility Study*.
- Guáqueta, A. (2005). Change and Continuity in U.S.-Colombian Relations and the War against Drugs. *Journal of Drug Issues*, 35 (1), 27-56.
- Gyngell, A. y Wesley, M. (2003). *Making Australian Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hane, M. (2003). *Breve historia de Japón*. Madrid: Alianza Editorial.
- Harnisch, S. (2012). Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning. *Foreign Policy Analysis*, 8 (1), 47-69.
- Hermanns, H. (2011). National Role Conceptions in the “Global Korea” Foreign Policy Strategy. *The Korean Journal of International Studies*, 11 (1), 55-82.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14 (3), 233-309.
- Hunsberger, W. S. y Finn, R. B. (1997). Japan's Historical Record. En W. B. Hunsberger (Ed.), *Japan's Quest. The Search for International Role, Recognition and Respect* (pp. 15-31). Armonk, Nueva York: M.E. Sharpe.
- Institute of Developing Economies, JETRO. (2015). *Latin America*. Recuperado desde <http://www.ide.go.jp/English/Research/Region/Latin/>.

- Isacson, A. (18 de febrero de 2013). *Colombia, un “exportador de seguridad” al continente*. Recuperado desde <http://lasillavacia.com/elblogueo/adam-isacson/41518/colombia-un-exportador-de-seguridad-al-continente>.
- Japan External Trade Organization, JETRO. (2015). *The 2014 (15th) Survey on Business Conditions of Japanese Companies in Latin America*. Recuperado desde http://www.jetro.go.jp/ext_images/en/reports/survey/pdf/2015_02_biz.pdf.
- Japan External Trade Organization, JETRO. (2013). *The 14th Survey on Business Conditions of Japanese Companies in Latin America*. Recuperado desde http://www.jetro.go.jp/ext_images/en/reports/survey/pdf/2013_12_biz.pdf.
- Japan, Republic of Colombia. (2012). *Report of the Joint Study Group for an Economic Partnership Agreement (EPA) between Japan and the Republic of Colombia*. Recuperado desde http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/7/pdfs/0727_10_01.pdf.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2015a). *Corea del Sur*. Recuperado desde <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=6785>.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2015b). *Japón*. Recuperado desde <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=6785>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia. (2014). *Memorias al Congreso 2013-2014*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia. (2015). *Memorias al Congreso 2014-2015*.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2004). *Diplomatic Bluebook 2004*. Recuperado desde <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2004/index.html>.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2013). *Esquema de apoyo del Japón a Colombia*. Recuperado desde http://www.colombia.emb-japan.go.jp/ESP/cooperacion/documentos/Esquema_Apoyo_Colombia_ODA.pdf.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2015a). *Carta de la cooperación para el desarrollo. Para la paz, la prosperidad, y un mejor futuro para todos*. Recuperado desde <http://www.mofa.go.jp/files/000093146.pdf>.

- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2015b). *Diplomatic Bluebook*. Recuperado desde <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/index.html>.
- Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea. (2014). *Foro de alto nivel para la cooperación Corea-América Latina 2014*. Recuperado desde http://www.klacforum.org/esp/esp_main.do.
- Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea. (2015a). *Countries and Regions > Latin America and Caribbean > Information on the Region*. Recuperado desde http://www.mofat.go.kr/ENG/countries/latinamerica/local/index.jsp?menu=m_30_30_20.
- Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea. (2015b). *Diplomatic White Paper*. Recuperado desde http://www.mofat.go.kr/ENG/policy/whitepaper/index.jsp?menu=m_20_160.
- Myoung, J., Jung, H., Je, H. y Mun, S. (2014). *The Decade-Long Journey of Korea's FTAs* (Nro. 14-01, pp. 1-48). Seúl, Corea: Institute for International Trade, Korea International Trade Association.
- Office of National Security, The Republic of Korea. (2014). *National Security Strategy. A New Hope*. Recuperado desde <http://english1.president.go.kr/util/nss/>.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Bienvenido al sitio de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*. Recuperado desde <http://www.un.org/es/peacekeeping/>.
- Prime Minister's Office, Republic of Korea. (2014). *Opening a New Era of Happiness for All Humanity. Korea's Official Development Assistance White Paper*. Recuperado desde http://www.odakorea.go.kr/hz.b-ltn.pnrSl.do?bltn_seq=5&sys_cd=&brd_seq=22&targetRow=&b-ltn_div=oda&keyword_top=&searchKey=01&keyword=.
- Prime Minister's Office, Republic of Korea. (2015). *ODA Korea*. Recuperado desde <http://www.odakorea.go.kr/eng.policy.CountryPartnership-Strategy.do>.
- Reina, M., Salamanca, C., Forero, D. y Oviedo, S. (2009). Factibilidad de un tratado de libre comercio entre Colombia y la República de Corea. *Fedesarrollo Working Paper*, 49, 1-94.
- Rojas, D. M. (2007). Plan Colombia II: ¿más de lo mismo? *Colombia Internacional*, 65, 14-37.

- Sakaki, A. (2011). *Germany and Japan as Regional Actors in the Post-Cold War Era: A Role Theoretical Comparison*. Disertación entregada como parte del cumplimiento de los requisitos para la obtención del título Doctor en Filosofía. Trier: Universidad de Trier.
- Sanmiguel, I. (2006). Japoneses en Colombia. Historia de inmigración, sus descendientes en Japón. *Revista de Estudios Sociales*, 23, 81-96.
- Santa Gaeda, R. (2015). *Analysis of Experiences in Trade and Investment Between LAC and Korea: The Case of Country Members of the Pacific Alliance*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.
- Santos, J. M. (2015a). *Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en el 70o Periodo de Sesiones Ordinarias*. Recuperado desde http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150929_03-Palabras-Presidente-Colombia-Juan-Manuel-Santos-Asamblea-General-Organizacion-Naciones-Unidas-70-sesiones.aspx.
- Santos, J. M. (2015b). *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos durante la Cumbre sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz*. Recuperado desde http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150928_06-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-durante-la-Cumbre-sobre-Operaciones-de-Mantenimiento-de-la-Paz.aspx.
- Stryker, S. (2002). Traditional Symbolic Interactionism, Role Theory, and Structural Symbolic Interactionism. The Road to Identity Theory. En J. H. Turner (Ed.), *Handbook of Sociological Theory* (pp. 211-231). Nueva York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Suzuki, T. (2015). *Asian Perspectives on the Pacific Alliance*. Presentado en The IISS Cartagena Dialogue: The Trans-Pacific Summit, Cartagena, Colombia. Recuperado desde <http://www.iiss.org/en/events/cartagena%20dialogue/archive/2015-8d0d/plenary2-b370/suzuki-09df>.
- Thies, C. G. (2010). Role Theory and Foreign Policy. En R. A. Denemark (Ed.), *The International Studies Encyclopedia*. Blackwell Publishing. Recuperado desde www.isacompendium.com.
- Tickner, A. B. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90-111.

- Tokatlian, J. G. (1997). Drogas psicoactivas ilícitas y política mundial. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (Eds.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior de Colombia en los años noventa* (pp. 179-201). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- United Nations. (2015). *Beta Trade Data Extraction Interface*. Recuperado el 13 de febrero de 2015 desde <http://comtrade.un.org/data/>.
- Wehner, L. E. (2014). Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers' Expectations of Brazil as a Regional Power. *Foreign Policy Analysis*, Advance online publication. Recuperado desde <http://doi.org/10.1111/fpa.12048>.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.



8. Posconflicto colombiano y la cooperación internacional

Gobernanza, gobernabilidad y posconflicto: la importancia de la cooperación técnica internacional

Luis Felipe Vega Díaz y Roberto García Alonso¹

Introducción

La globalización es un fenómeno complejo y multidimensional caracterizado por la ampliación e intensificación de las relaciones sociales, económicas y políticas a través de regiones y continentes, y que en definitiva suponen un aumento del ámbito geográfico en el que discurren las relaciones sociales y políticas (Held, 2000; Tilly, 1995). La política actual desborda el marco institucional propio de nuestros estados-nación y ha adquirido una creciente complejidad derivada de una ascendente interdependencia entre niveles de gobierno y del carácter global de muchos de los problemas.

El reconocimiento de este nuevo escenario de interdependencia compleja en el que estamos inmersos nos obliga a tener que someter a redefinición no solo nuestros conceptos y teorías, sino también muy especialmente nuestras instituciones y procesos políticos, así como las políticas destinadas a su tratamiento. Ya el documento publicado por la OCDE en 1996 bajo el título *Globalization, What Challenges and Opportunities*

¹ Luis Felipe Vega Díaz. PhD Universidad de Leipzig. Profesor Asociado de la Pontificia Universidad Javeriana.

Roberto García Alonso. PhD Universidad Autónoma de Madrid. Profesor Asistente y Director de la Carrera de Ciencia Política en la Pontificia Universidad Javeriana.

for Governments? delineaba la necesidad de cambios para los gobiernos y las administraciones públicas, transformaciones y reformas que hicieran factible la capacidad de gobierno en un mundo cada vez más interdependiente (OECD, 1996).

Desde los años noventa han tenido lugar importantes procesos de reforma y modernización del Estado. Es en este contexto en el que han de situarse los procesos de reformas institucionales en la región durante la década de los noventa del siglo pasado. Colombia no ha sido una excepción a estos procesos que se iniciaron en ese entonces.

Las importantes reformas institucionales acometidas en la región durante estos años supusieron importantes cambios en los mecanismos tradicionales de gobierno, imponiendo un nuevo estilo distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y actores no estatales, que nos remitió a nuevas formas de elaborar las políticas, alejadas, al menos parcialmente, de los modelos burocráticos y jerárquicos de épocas pasadas y mucho más dependientes de la interacción de actores diversos en el marco de redes más o menos plurales.

Conviene advertir que todas estas reformas tuvieron como pretensión garantizar la gobernabilidad, entendida como la procura de nuevos diseños institucionales que permitieran reducir los esfuerzos del Estado en dar respuesta a las agendas de los ciudadanos (Peters, 2007, p. 4). Sin embargo, este proceso en Colombia, durante y después de la Asamblea Constituyente de 1991, advirtió unas características fundamentales diferentes a los procesos acontecidos en la región, en particular al ser también punto de culminación de los procesos de negociación con algunos grupos insurgentes.

Colombia se encuentra otra vez a las puertas de un nuevo acuerdo de paz, en este caso con el grupo FARC-EP, la guerrilla más longeva del continente. En este nuevo escenario, el contexto colombiano actual genera retos dentro de la institucionalidad del Estado y lo obliga a pensar el futuro sin perder su legitimidad, sin comprometer su legalidad, ni arriesgar la seguridad de los ciudadanos. Dentro del proceso de paz que se adelanta entre las FARC y el Gobierno nacional, aparece así en el horizonte la necesidad de acometer reformas institucionales, que en el menor de los casos, al menos posibiliten la implementación de los futuros acuerdos.

Todo proceso de cambio institucional tiende a tener consecuencias directas y significativas sobre la gobernabilidad, esto es, sobre la capacidad

de respuesta del Estado a las demandas de la ciudadanía. También indirectas ya que inciden sobre el grado de legitimación del propio régimen político. En tal sentido, este artículo pretende entender el problema de la gobernabilidad en un escenario posconflicto atendiendo principalmente a los principales retos que este ofrece y a los que se deberá hacer frente, más pronto que tarde, como consecuencia de la terminación del conflicto armado interno y la inauguración de un largo proceso de posconflicto que termine por traer la paz definitiva a nuestro país. Además pretende aportar una mirada adicional al problema de la reforma del Estado, centrándonos en el importante papel que la cooperación técnica internacional puede aportar al respecto.

Gobernanza y gobernabilidad, precisiones conceptuales

El concepto de gobernanza nos remite a una forma emergente de gestionar lo público basada en la interacción de actores diversos en el marco de redes plurales; a formas de colaboración creciente entre actores públicos y privados (John, 2001; Stoker, 2004), en claro contraste con la jerarquía de toma de decisiones en las estructuras burocráticas. La globalización ha traído consigo nuevos retos a los que hacer frente y ha marcado un nuevo escenario de interdependencia compleja que nos obliga a someter a redefinición no solo nuestros conceptos y teorías sino también muy especialmente nuestras instituciones y procesos políticos, como las políticas destinadas a su tratamiento.

En este contexto ha aparecido cada vez con mayor frecuencia el concepto de gobernanza, cuya llegada puede situarse en 1985 con la publicación del artículo *The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies and Associative Behaviour* (Hollingsworth y Lindberg, 1985). Estos mismos autores y J.C.L. Campbell editaron en 1990 la obra hoy ya clásica en la materia, *The Governance of the American Economy*. Sin embargo el término no se quedó en el terreno académico, sino que pronto empezó su uso masivo en textos políticos, en particular a partir de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992). La palabra aparece de forma repetida en los Acuerdos de Río, en los que se tradujo como “gobierno”, “administración” y “autoridad”. Posteriormente empezó

a aparecer en documentos de instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la propia Unión Europea, que contribuyeron a popularizar su uso (Peral, 2005).

En cualquier caso, este concepto es ya de uso frecuente en los recientes debates, donde aparece a menudo con diferentes significados e implicaciones. Dentro del horizonte amplio de la ciencia política, a grandes rasgos podemos hacer un ejercicio de distinción de sus principales usos. En cuanto concepto, la gobernanza puede asumir un sentido descriptivo: esto es, como un enfoque teórico, para describir y analizar las transformaciones actuales de la política; o bien asumir un sentido normativo: es decir, como modelo ideal para la gestión de la complejidad en el mundo contemporáneo (*good governance*) (Hirst, 2000, p. 14). Pues bien, más allá de los sentidos que le demos al término, todos ellos nos invitan repensar los límites y capacidades de las estructuras estatales tradicionales.

Y es que, en cualquier caso, se ha impuesto un nuevo estilo de gobierno, entendido como la capacidad política para intermediar entre intereses, garantizar la legitimidad y gobernar (Saldomando, 2002), distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales. Este nuevo escenario de interdependencia compleja reclama nuevas formas de gestión pública que se planteen y se construyan primero sobre el reconocimiento de la creciente interacción y de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y otros actores, lo cual nos remite a otras formas de elaborar las políticas públicas, alejadas de los modelos burocráticos y jerárquicos de épocas pasadas. En el relato propio de la gobernanza prevalecen lógicas radicalmente distintas a la lógica burocrática y jerárquica; por el contrario, predominan la interdependencia, la confianza mutua y las relaciones horizontales, como características de la nueva realidad política. Ello supone, específicamente en términos de gestión, el remplazo del control y el mando jerárquico por fórmulas de la coordinación, la cooperación, la negociación, la persuasión y la búsqueda de consensos.

Si la planificación, la gestión y la prestación de servicios públicos, son vistas como algo que debe ser negociado entre una serie de actores, incluyendo el gobierno, los sectores voluntarios y comunitarios y el sector privado (Osborne, 2002, p. 10), entonces son estas interacciones de los actores las que afectan en última instancia a la gobernabilidad (Pratt, 2000). En ese sentido, la gobernabilidad trasciende los meros problemas

de la acción gubernamental para proyectarse como un atributo de la gestión. Las disfunciones del ejercicio institucional del Estado deslegitiman su autoridad, sobrecargan y desequilibran la acción gubernamental e inciden, en última instancia, en la falta de capacidad de los gobiernos. Gobernabilidad significa entonces necesariamente la capacidad política del gobierno para intermediar entre intereses, garantizar la legitimidad y gobernar (Saldomando, 2002).

En América Latina, y en este contexto Colombia no ha sido una excepción, se iniciaron a lo largo de la última década procesos fundamentales de reforma del Estado, los cuales estuvieron dirigidos por cinco criterios a los que se les podría llamar generales a todas las reformas institucionales en la región: racionalización del Estado, desregulación del comercio internacional, desregulación del sistema financiero, reducción de la protección arancelaria a la industria y la agricultura, liberalización de los precios. En este orden de ideas se pueden entender la reforma constitucional de Argentina en 1994, la de Bolivia en 1995, la de Colombia en 1991, la de Paraguay en 1992 y la de Perú en 1993, como algunos de los ejemplos que determinaron además reformas profundas a las cartas constitucionales.

Asimismo, es necesario advertir que dichos criterios supusieron en las nuevas instituciones políticas la pretensión de garantizar la gobernabilidad, entendida según Guy Peters y J. Pierre (2000), como un problema propio de las reformas acontecidas en la mayor parte de los países democráticos durante las últimas décadas. Así, los planes de reforma estructural, en procura de nuevos diseños institucionales, tuvieron como finalidad reducir los esfuerzos de los estados en dar respuesta a las agendas de los ciudadanos y para ello propulsaron de suyo las preocupaciones desde diversos sectores de la sociedad sobre el papel de la calidad en el ejercicio del gobierno y la definición de bienes e intereses públicos. Los indicadores de gobernabilidad en la región estuvieron sujetos a la estabilidad macroeconómica y el aumento de la inversión extranjera para la generación de puestos de trabajo, esto último en función de reducir los índices de desempleo y mejorar las tendencias distributivas en las sociedades, lo que se tradujo en estabilización y productividad en relación a una nueva definición del bienestar como meta y finalidad de las instituciones de los estados.

Es en este horizonte de reformas en el que debemos situar el proceso constituyente colombiano de 1991, en tanto que inauguró un proceso

de replanteamiento del Estado y la forma de cómo se entendía la administración pública. Este proceso trajo a Colombia las reformas estructurales del Consenso de Washington y el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) o *New Public Management* (NPM).

Esta modernización institucional incluyó el mercado como horizonte de “eficiencia” y como mecanismo de acceso a servicios estatales, y puso a operadores privados como prestadores directos de servicios sociales o económicos en el marco del interés general y la libre competencia. En este orden de ideas, las condiciones de gobernabilidad supusieron un cambio en rol del Estado, que pasó de prestador de servicios de interés general a garante de las regulaciones en la gestión de los mismos, lo cual trajo consigo herramientas de planeación operacional, evaluación y control de procesos para desarrollar estrategias en función del control del gasto y de la estabilización de la economía a fin de generar riqueza con miras a mecanismos indirectos de distribución del ingreso.

Sin embargo, este proceso en Colombia, durante y después de la Asamblea Constituyente de 1991, advirtió unas características fundamentales diferentes a los procesos de la región. La Constitución de 1991 se enmarcó como el punto de culminación de las negociaciones con el M-19, el Quintín Lame, el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores), la CRS (Corriente de Renovación Socialista) y el EPL (Ejército Popular de Liberación)². Los procesos de paz que se desarrollaron durante este quinquenio se caracterizaron por ser altamente parcelados, sobre todo por los fracasos previos para la configuración de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. La incapacidad de agregación supuso un esfuerzo institucional mayor para ajustar las agendas a los intereses del nuevo diseño institucional. A pesar de los esfuerzos por tratar de establecer una transversalidad en los procesos, estas negociaciones no acabaron con la guerra debido a la renuencia en la participación de sectores fuertes del

2 Los procesos desarrollados entre 1990 y 1994 durante el gobierno de César Gaviria Trujillo fueron los siguientes: 1. Con el Partido Revolucionario de los Trabajadores, negociado en la vereda Don Gabriel del municipio de Ovejas (Sucre) y tras el que se desmovilizaron 200 combatientes. 2. Con el Ejército Popular de Liberación, negociado en Bogotá D.C. y que reportó 2.520 desmovilizados. 3. Con el Movimiento Armado Quintín Lame, negociado en Caldoño (Cauca) y cuyo efecto fue la desmovilización de 157 combatientes. 4. Con la Corriente de Renovación Socialista, negociado en Flor del Monte (Sucre) y con 86 desmovilizados. 5. Con el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, cuyo lugar de negociación fue Cañaveral (Bolívar) y el cual reportó 154 desmovilizados. Todo lo anterior equivale a un total de 3.896 desmovilizados.

ELN (Ejército de Liberación Nacional) las y FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo).

Sin duda, las nuevas instituciones supusieron el centro de las negociaciones; tanto que es posible afirmar que estas y las firmas de acuerdos pueden entenderse como mecanismos de formalización de agendas de actores políticos en procura de una ampliación de la democracia y la flexibilización de las instituciones para la transformación del régimen político. Esto último, y sin la pretensión de ser reiterativos, puede condensarse en los intentos de profundización de la democracia y transformación de las estructuras políticas, que tendrían como meta un cambio en las condiciones sociales y económicas (Gutiérrez Sanín, 2011, p. 436). Por esto, de manera resumida, el nuevo diseño de las instituciones democráticas en la Carta de 1991 se potenció como centro de gravedad: los derechos, los mecanismos e instancias para la garantía y el ejercicio de los mismos; aquello que debería ser la estrategia contra las formas de clientelismo, autoritarismo y exclusión heredados de la Carta de 1886.

Y es que esta Constitución había hecho del estado de sitio un mecanismo habitual de gobierno, ello en función de lograr una pretendida armonización y normalización institucionales. A este respecto, las palabras de Manuel Iturralde son esclarecedoras:

La discrecionalidad de los gobiernos colombianos para declarar los estados de excepción fue absoluta antes de la promulgación de la Constitución de 1991. En consecuencia, tal decisión tenía en la práctica un status supralegal ya que sus motivaciones no eran sometidas —a través de controles judiciales y políticos efectivos ejercidos por las otras dos ramas del poder— a los criterios propios del Estado de derecho y expresados en la Constitución. El uso continuo de los estados de excepción por los diversos gobiernos desde 1949, ha sido desde ese entonces una característica de la política colombiana, completamente permeada por las exigencias de la guerra que se libra (contra la subversión, los paramilitares, el narcotráfico, la delincuencia organizada y la común, según la coyuntura), aunque encubierta por el manto de la formalidad jurídica. El derecho se convierte así en la vestidura de la guerra. (2003, p. 33)

En síntesis, la Constitución de 1991 trató de transformar los modelos burocráticos heredados de la Carta de 1886, en aras de superar la

imagen de una crisis creciente en relación a la flexibilidad institucional, y el acceso a las agendas públicas y los mecanismos de participación que pueden ser sintetizados como ampliación o apertura democrática. Colombia, que no había sufrido golpes militares o gobiernos autoritarios burocráticos como los países del cono sur, con excepción del corto periodo de la dictadura de Rojas Pinilla, no estuvo por fuera del proceso de democratización que caracterizó las reformas en todo el continente, debido a la “centralización del Estado” y la figura del “estado de sitio”³ que habían delineado el modelo de administración del Estado en la Carta de 1886 (Gutiérrez Sanín, p. 439). Así, en síntesis se puede afirmar que son dos los procesos que determinan la comprensión de la gobernabilidad en Colombia a partir de la Constitución de 1991: por una parte, las transformaciones procedentes del Consenso de Washington⁴ y la necesidad de garantizar mecanismos eficientes para las metas macroeconómicas que propulsasen el desarrollo de la región, y por otra parte, los mecanismos de negociación con grupos insurgentes que evidenciaban la caducidad de la Carta de 1886 y la necesidad de ampliación de espacios democráticos.

Gobernanza, gobernabilidad en escenarios posacuerdo

Según la caracterización adelantada, podemos concluir que los procesos de reforma institucional acometidos en Colombia tras la redacción de la Carta Constitucional en 1991 y después de su promulgación, estuvieron

3 República de Colombia, Constitución de 1886, artículo 121: En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el Presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

4 En palabras de Burki y Perry (1999, p. 1): “Las prioridades de la región se concentraron en lograr la estabilidad económica y desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo. Según la visión consensual, estas prioridades eran necesarias para aprovechar los posibles beneficios de los crecientes volúmenes de intercambio comercial y flujos de capital [...] Sin embargo, no sólo se esperaba que la globalización y las reformas de “primera mano” aumentaran las tasas de crecimiento económico, sino que además disminuyeran de manera significativa la pobreza y la inequidad”.

marcados por dos importantes imperativos políticos. El primero es un proceso de transformación enmarcado en las lógicas propias del Consenso de Washington, caracterizado por los intentos de acometer una racionalización del Estado y una importante desregulación y liberalización de la actividad económica, lo cual trajo consigo un cambio de rol del Estado, que venía siendo entendido como prestador de servicios de interés general y pasó a abordarse como garante de las regulaciones en la gestión de los mismos, en un marco de provisión de servicios públicos dentro de un contexto de libre mercado. El segundo, una profundización democrática de la mano de una limitación de la práctica del estado de sitio como herramienta de armonización y estabilización institucional y de una mayor inclusión democrática derivada de los procesos de negociación con grupos insurgentes.

Pues bien, dado este contexto de partida y ante el escenario más que previsible de alcanzar un acuerdo entre Gobierno y el grupo FARC-EP, surge la pregunta: ¿cómo afecta este contexto a la gobernabilidad en un hipotético escenario posacuerdo?

Siguiendo a Miliken y Krause (2002), podemos señalar que hay varios factores claves en los procesos de refundación del Estado, determinados por la habilidad o inhabilidad de los gobernantes para garantizar y mantener de forma sostenible en el tiempo: a) un monopolio de la violencia —más importante todavía en un contexto de un conflicto armado interno de larga duración como el colombiano—; b) una trayectoria de desarrollo que proporcione riqueza y bienestar para sus ciudadanos. Ambas condiciones permitirían la reconstrucción de unas instituciones representativas que sean asumidas como legítimas por los nuevos actores.

En estas páginas se demuestra la interrelación de esas tres dimensiones y se vislumbran las relaciones intrínsecas que existen entre seguridad y desarrollo, de forma tal que sin seguridad efectiva, los esfuerzos para encontrar la senda del desarrollo y los intentos por reconstruir una gobernabilidad legítima pueden verse seriamente obstaculizados (Brinkerhoff y Mayfield, 2005).

El mantenimiento de la seguridad y el monopolio de la fuerza legítima por parte del Estado

La importancia de la violencia en los escenarios posconflicto es una de las razones que explica el alto grado de escepticismo hacia el buen desarrollo

de estos procesos por parte de la academia. Los altos niveles de violencia vividos a raíz de los acuerdos de paz aparentemente exitosos en países como El Salvador, Mozambique, Nicaragua y Sudáfrica, parecen mostrar que probablemente la violencia siga siendo uno de los desafíos primarios en Colombia tras la firma de los acuerdos. Una de las razones para pensar esto es que, en la mayoría de los países, la firma de los acuerdos de paz no ha asegurado que el Estado tenga el monopolio efectivo de los medios de violencia (Cramer y Goodhand, 2002, p. 886).

En este contexto, se presenta como crucial esperar a conocer las condiciones del acuerdo que se produzca en La Habana en relación con la dejación de las armas, en tanto es punto clave para la incorporación del grupo insurgente en la vida civil. De acuerdo a lo estipulado por el artículo 15 del Decreto 206 de 1990, la dejación de armas debe ser entendida como “la materialización de la voluntad de reincorporación a la vida civil por parte del solicitante o del grupo de solicitantes”, lo cual se entiende como la intención del grupo armado de abandonar las armas como instrumentos de lucha y, por tanto, sería *conditio sine qua non* para la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil y su participación en lo económico, lo social y lo político.

En este orden de cosas podemos establecer dos criterios que a nuestro juicio van a enmarcar y que deben determinar el horizonte de reformas institucionales. El paso de una gestión del riesgo entendida como neutralización militar de la amenaza, a abordarla en términos de prevención de los riesgos y mantenimiento de la seguridad en el marco del horizonte internacional de protección y defensa de la vida humana. Esos procesos vendrán de la mano de la incorporación definitiva del concepto de “seguridad humana” de Naciones Unidas, el cual es esencial toda vez que significa la protección de las libertades fundamentales para la vida. Significa proteger a las personas de amenazas críticas (graves) y generalizadas, así como crear políticas y sistemas sociales, ambientales, económicos, militares y culturales que en conjunto den a las personas elementos básicos de supervivencia, sustento y dignidad (CHS, 2003, p. 4).

Lo más importante es que la seguridad humana conlleva una reconceptualización de la seguridad de manera fundamental porque: a) se aleja de las concepciones tradicionales, centradas en el Estado frente a agresiones militares, a una noción de seguridad que se concentra en la seguridad de las personas, pero no solo en su protección sino, lo más importante, en

su empoderamiento; b) llama la atención sobre la existencia de múltiples amenazas y riesgos, no solo militares; y c) promueve un nuevo modelo integrado, coordinado y centrado en las personas para avanzar en la paz, la seguridad y el desarrollo dentro y entre las naciones (gobernanza).

En otras palabras, bajo esta perspectiva, un factor indispensable para la seguridad humana es la promoción de sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales que, juntos, proporcionen a las personas los elementos básicos para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso. De este modo, la seguridad humana promueve soluciones basadas en las necesidades, la vulnerabilidad y las capacidades reales de los gobiernos y las personas. Las medidas que se tomen bajo este enfoque están orientadas a la prevención, fruto del examen de las causas y condiciones que facilitan el surgimiento de determinados riesgos, de manera que su análisis ayude a prevenir la amenaza, a mitigar sus posibles efectos y, de ser posible, a evitar su repetición en el futuro. De igual modo, el carácter multidimensional de la seguridad y de las amenazas conlleva la necesidad de superar los enfoques estado-céntricos de la seguridad, que impulsan a ir más allá de la seguridad centrada en la salvaguarda del Estado, para incluir nuevas amenazas (económicas, ambientales, redes criminales, violaciones de derechos humanos, etcétera) y empujan procesos de gobernanza en dos direcciones: hacia arriba, al concebirla como un bien global que trasciende a los estados; y también hacia abajo, teniendo como centro el individuo (Armiñón, 2004).

Tal es la importancia de este nuevo horizonte que sin él no es posible comprender buena parte del cambio en las políticas de seguridad en América Latina o en Centro América, donde políticas que podemos llamar de “mano dura” se enfrentan a todo un conjunto de nuevas políticas públicas diseñadas para atacar las causas de la violencia y el delito. De este modo, frente a políticas de seguridad caracterizadas por un mayor despliegue de fuerzas en la vía pública, en general con apoyo de las Fuerzas Armadas, por un endurecimiento de las normas que regulan la prisión preventiva y las penas alternativas a la prisión, por la recreación de normas del llamado derecho penal de autor, se sostiene que una política de seguridad eficaz debería, por el contrario, enfrentar la exclusión, la urbanización desordenada, las normas de socialización violentas, el uso productivo del tiempo libre de los jóvenes, entre otras medidas. En síntesis, se pusieron en marcha medidas que se concentraron casi exclusivamente

en la prevención social (Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, 2005).

El desarrollo económico y social como condición básica para el proceso de construcción de paz

Asumiendo como horizonte de reforma este concepto de seguridad humana y la importancia de las condiciones económicas y sociales para el mantenimiento de la misma, podemos percibir al menos tres potenciales riesgos añadidos en un escenario posconflicto. El primero de ellos tiene que ver con la gestión que se haga de las rentas procedentes de los recursos naturales que por lo general han atraído y han servido como fuentes de ingresos a la organización rebelde. Un segundo factor de riesgo, parcialmente relacionado con este primero, es una eventual falta de oportunidades económicas alternativas, sobre todo para la población que se reinserte. El cambio en el concepto de seguridad implica así la necesidad no solo de una política o acción aislada sino de un enfoque multisectorial y multidimensional que demandan una serie de políticas públicas sociales e inclusivas que incluyan medidas preventivas, de promoción de la cultura de la paz y la no violencia, el respeto, la promoción, la protección y el cumplimiento de todos los derechos humanos, en base al entendimiento de que el fundamento y la razón de ser de la seguridad ciudadana es la protección de todas las personas, con pleno respeto a su dignidad y sus derechos fundamentales, que posibilite la consolidación de un escenario seguro y estable para el desarrollo social, político y económico.

El segundo factor de riesgo tiene que ver con la propia condición de que es la gobernanza la que debe proporcionar un verdadero horizonte de desarrollo. La mayoría de los autores, así como el examen de los procesos de transición a la paz de El Salvador y Mozambique y en consonancia con los recurrentes informes de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, coinciden en señalar que el desarrollo económico juega un papel crucial en la consolidación de la paz. En este punto conviene hacer una matización: si bien la paz puede ser asumida como una precondition para el desarrollo, lo cierto es que una paz recientemente establecida probablemente resultará muy frágil sin un desarrollo económico importante (Boyce, 1996; Del Castillo, 2001; Cramer, 1999). Sería un error asumir que la guerra necesariamente trae

efectos negativos para el desarrollo económico. Al contrario, aunque ciertamente la guerra no colabora en esta tarea, las actividades económicas que se han desarrollado en la ilegalidad han tenido determinados impactos, y no necesariamente negativos, en el desarrollo económico.

En un contexto de cambios políticos y legales como los que se aproximan y que pondrán en riesgo las comodidades propias de la ilegalidad (no pago de impuestos, mercados negros, etcétera), resulta imprescindible que el Estado reconozca la existencia de tales actividades, en la medida en que la transición a la legalidad no es para nada fácilmente transferible (Cramer y Goodhand, 2002, p. 888). Entonces, sería un error desconocer el impacto económico que el narcotráfico le ha generado tanto a la economía nacional como al financiamiento de las actividades económicas de los grupos insurgentes. En este sentido, desconocer el impacto que la firma de un eventual proceso de paz puede tener sobre la actividad económica y sobre la vida de muchos de estos “nuevos actores” sería desconocer la existencia de potenciales conflictos que pongan en jaque el propio proceso de construcción de paz. Por tanto, no son baladíes los acuerdos que se alcancen sobre el tema del problema de las drogas ilícitas, en particular el posible desarrollo de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, la elaboración de planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, la ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos, así como los referidos a la producción y comercialización de narcóticos.

El tercero de los riesgos viene asociado al problema de la distribución de la tierra, del desarrollo agrario y de la “regionalización” del territorio para la construcción y consolidación de una paz estable. Más que probablemente, este escenario pondrá encima de la mesa el problema de la distribución territorial del poder, de la mano del más que probable fortalecimiento y del nuevo rol que jugaran las zonas de reserva campesina, así como la exigencia de programas de desarrollo con enfoque territorial. Como señala Jolly (2005), la gobernabilidad en Colombia, cuando se refiere al territorio, se ha materializado en políticas públicas que combinan una lógica vertical y sectorial (la que supone centralización) y una lógica horizontal y territorial (la que implica descentralización). Esto es, los procesos han tratado de combinar simultáneamente la regencia del territorio y de los diferentes niveles de gobierno desde arriba, al tiempo que aplica

lógicas propias de la gobernanza mediante el reconocimiento de una multiplicidad de actores en la acción pública.

La legislación actualmente vigente en Colombia, abiertamente deficiente, consagra diferentes niveles de gobierno, un fuerte nivel submunicipal, en un marco de competencias compartidas. De este modo, múltiples niveles de gobierno y ejercicio compartido de las competencias obligan a una coordinación multinivel y al ejercicio de formas de nuevas formas de gestión capaces de enfrentar los retos de los gobiernos locales. A nivel nacional, Colombia cuenta con el Plan de Desarrollo, que es la base de las políticas gubernamentales. En los niveles departamental y municipal se establecen los respectivos planes de desarrollo, donde se fijan los lineamientos de política, en teoría concordantes con el plan de desarrollo nacional. Desde este punto de vista, sería un error subestimar la importancia de la descentralización para el desarrollo, sobre todo en aras a poner fin a las crecientes dificultades de asegurar la gobernabilidad enmarcada por la existencia de dos lógicas contradictorias que obligan al mismo tiempo a regir el territorio colombiano con normas centrales, aplicadas en una lógica vertical y sectorial, al tiempo que empujan a gobernar esos mismos territorios gracias a unas políticas públicas cuya lógica es horizontal, reticular y territorial (Jolly, 2005).

Si asumimos que la gobernabilidad significa entonces necesariamente la capacidad política del gobierno para intermediar entre intereses, garantizar la legitimidad y gobernar (Saldomando, 2002), la gobernabilidad del territorio en Colombia vendrá muy probablemente determinada no solo por procesos de regionalización, sino también por el reconocimiento del carácter “construido” de sus problemas y también de sus soluciones. En otras palabras, asumir el carácter construido del territorio implica la posibilidad de salir de una concepción de lo local entendido como localismo, y ser capaces de involucrar actores que toman decisiones dentro y fuera del territorio en consideración; esto es, procesos participativos que en definitiva van mucho más allá de una visión gobierno-céntrica —donde los gobiernos tienen un papel predominante— para asumir que en contextos de gobernanza la gobernabilidad recae no solo en el gobierno sino en la sociedad civil misma, abriendo así las instituciones políticas a procesos participativos y arreglos sociales para llevar adelante las propuestas generadas por la población (Gallichio, 2004; Stoker, 2004). Lo anterior, traducido a la coyuntura sociopolítica actual en el marco del

proceso de paz y de los diálogos, significa que el escenario local se configura así como los territorios base donde se implementarán y consolidarán los acuerdos de paz, al tiempo que serán los entornos donde se den las condiciones para lograr una real inclusión política de los movimientos y organizaciones sociales que se han visto en cierto modo condicionados por la violencia y donde tengan lugar las experiencias de reconciliación que se demandan de estos procesos de paz.

En efecto, la recuperación y reconstrucción de la legitimidad en las instituciones puede ser entendida como la aceptación de un régimen como correcto o apropiado por parte de la población. La legitimación de las instituciones se constituye así en el tercero de los importantes retos que conlleva un escenario posacuerdo. Tal y como sucedió con la Constitución de 1991, que supuso un mecanismo de formalización de las agendas de los actores políticos, pero que en el proceso actual de un proceso de paz con las FARC-EP se enfrentan a un doble reto. El primero es la refrendación o, mejor dicho, el proceso de “otorgar legitimidad” a los acuerdos de paz celebrados en La Habana, con todo lo referido a la mecánica propia de la negociación, firma y eventual refrendación de un acuerdo de paz. El segundo tiene que ver con la propia labor de construcción de una nueva institucionalidad, donde se convierte en requisito *sine qua non* de este proceso, la monopolización de la violencia por parte del Estado y la capacidad para generar un horizonte de desarrollo político y social. Un proceso de reforma institucional que *per se* no será garantía de la paz, sino tan solo el establecimiento de unas nuevas reglas del juego, que los actores políticos, y en especial los nuevos, deberán acatar.

Los problemas de gobernabilidad deben entenderse como una suma de condiciones estructurales y funcionales que facilitan, aceleran, frenan o dificultan, los procesos de cambio político. En este sentido, el cambio transicional puede ser entendido como un escenario en el que obviamente habrán de presentarse determinados grados de inestabilidad e ingobernabilidad, dependiendo de los actores políticos y del sistema (Jarstad y Belloni, 2012; O’Dowd y Komarova, 2013; Georgescu, 2014). Solo a partir de este encapsulamiento del conflicto podrán darse las condiciones para la verdadera consolidación de la democracia; esto es, para el reforzamiento, la afirmación y el robustecimiento del sistema democrático, destinado a aumentar su estabilidad, su persistencia y, sobre todo, su capacidad para responder a la crisis.

Cooperación internacional y cambio político

Habiendo abordado hasta el momento los procesos de reforma estatal inaugurados por la Constitución de 1991 y, principalmente, los principales retos para la gobernabilidad en un hipotético escenario posconflicto, nos detendremos ahora en abordar un factor que nos permitirá comprender mejor tales procesos: la cooperación internacional. La comprensión adecuada de sus tendencias y de sus alcances nos permitirá entender mucho mejor los procesos de reforma estructural en Colombia y las posibles tendencias en un hipotético escenario posacuerdo.

La cooperación internacional en Colombia supuso la generalización de la condicionalidad política de sus fondos —factor que estará explícito con posterioridad— a partir del año 1994 en el informe del Club de Roma, y posteriormente fue reformulada en la cumbre francoafricana de *La Baule*, por cuanto la condición de la cooperación misma será la ampliación de los factores de gobernabilidad entendida como la capacidad de garantizar eficiencia en el uso de los recursos públicos, en el marco general de respeto al multipartidismo, las elecciones libres y los derechos humanos.

Douglas Hurd utilizará el concepto de *Buen Gobierno* bajo una tríada conceptual para delimitar la definición de un gobierno “efectivo, honesto y responsable”. Esta comprensión dinamiza la consolidación efectiva de la definición de condicionalidad política, como requisito para la recepción de cooperación internacional:

Political conditionality is not a new phenomenon, since it includes established concerns with financial accountability, civil service reform and human rights. But the concern with rules and institutions affecting regime legitimacy and accountability is novel. Multilateral financial institutions do not, in general, have a political mandate. They can concern themselves with increased scope for consultation, access to information and public accounts, transparency in decision-making and predictability of the law, because these are deemed to be relevant for improved economic management. Broader political issues such as the party system and freedoms of association and expression are left to the bilateral donors. (Robinson, 1992, p. 3)

Desde esta perspectiva, la condicionalidad política en términos de cooperación para el desarrollo a partir de la década de los noventa debe

ser entendida como un mecanismo persuasivo, en el que el receptor asume unos compromisos estipulados por el donante; ello resumido en reformas económicas, cambios políticos y, en algunos casos, mecanismos jurídicos.

Al respecto es posible enunciar dos tipos particulares de condicionalidad política. Por una parte, aquella concebida como positiva, que puede resumirse como el aumento de programas de cooperación internacional, bien sea técnica, científica, cultural o financiera, gracias a —como se ha dicho anteriormente— reformas solicitadas por el donante. Por otra, aquella concebida como negativa, la cual se define como el conjunto de sanciones, entendidas en términos de retrasos o suspensión de flujos de ayuda por parte de los donantes a los países receptores, dadas determinadas circunstancias. Para enfatizar este último punto, lo que marca la existencia de la condicionalidad política es que no todos los miembros de la comunidad internacional cuentan con idénticas capacidades para ejercer acciones externas en función de condicionar comportamientos de terceros.

Establecidas ya las principales novedades conceptuales sobre la cooperación técnica internacional para América Latina, y en este caso para Colombia en el marco de las reformas estructurales, es importante revisar el potencial impacto que estas puedan tener en términos de tendencias presentes y futuras ante la posibilidad creciente de un acuerdo entre el Gobierno y las FARC-EP.

La sentencia T-025 de 2004 establece un aporte importante e innovador para la cooperación técnica, en la medida en que estableció unas orientaciones en el marco de la condicionalidad política, en particular mediante la figura de la declaración de un estado de cosas inconstitucional, la cual “es la declaratoria que hace la Corte Constitucional, cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales que afectan a multitud de personas, cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural” (AECID, 2007, p. 39). La sentencia asume que esta vulneración masiva y generalizada de derechos constitucionales para un grupo significativo de personas implica una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos, en términos de una prolongada omisión de expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales, necesarias para evitar la vulneración de los derechos. Ello

demandaría un esfuerzo presupuestal adicional importante en términos de diseño e implementación de políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales, que se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos y, lo más importante, que se reforme el marco jurídico cuyas falencias han contribuido al estado de cosas inconstitucional. La Corte Constitucional creó jurisprudencialmente la figura del estado de cosas inconstitucional, para solucionar las condiciones de vida de algunos grupos especialmente vulnerables y, por lo tanto, establece una suerte de punto de partida de los acuerdos de paz.

Este fortalecimiento y dicha innovación dinamizaron la cooperación internacional, toda vez que esta ya no solo se circunscribe, como señala la propia sentencia, a la promoción de los derechos humanos, sino a la generación de un conjunto mucho más amplio de políticas públicas y de asignación de recursos en relación a la superación de ese estado de cosas inconstitucional. Al respecto, la sentencia establece:

Por otra parte, dada la importancia de la cooperación internacional como mecanismo para complementar los recursos que apropien la Nación y las entidades territoriales para la atención de la población desplazada, la Ministra de Relaciones Exteriores, dentro de la órbita de sus competencias, definirá la estrategia de promoción de esta política para que ésta reciba atención prioritaria de la comunidad internacional. (*Sentencia T-025, 2004*)

La sentencia obligaba al Ministerio de Relaciones Exteriores a definir una estrategia para lograr que las políticas relacionadas con los derechos humanos, y en especial con la protección a estos grupos especialmente vulnerables, recibieran la atención prioritaria de la comunidad internacional.

Los aportes internacionales a partir de la orientación definida por esta sentencia fueron concentrados en seis dimensiones principales: 1) desplazamiento forzoso y atención humanitaria; 2) desarrollo productivo alternativo; 3) fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los DD.HH; 4) programas regionales de desarrollo y paz; 5) reincorporación a la civilidad; y 6) bosques. Empero en cuanto a la primera estrategia se presentaron un total de 119 proyectos entre los años 2003 a 2006, para los que se recibieron en cooperación US \$148.539.470,60, en relación con la

inversión en la segunda dimensión referida al desarrollo productivo se detallaban US \$126.207.674,40. En cualquier caso puede verse que la cooperación internacional se enfocó en el fortalecimiento de los derechos humanos como centro de un condicionamiento político positivo de la agenda bilateral que se estableció con Colombia, a partir de la inclusión de ésta en la institucionalización de los mecanismos para la gobernabilidad de la población y del territorio, todo ello fruto de la determinación jurisprudencial de la Corte. Así, los principales cooperantes entre 2003 y 2006 según las fuentes de Acción Social fueron Estados Unidos y Alemania. Para ejemplificar esto, EE.UU. aportó para el año 2006 US \$134.487.000 y Alemania US \$32.506.600 (AECID, 2007, p. 42). Estos lineamientos, como vemos, marcan las políticas de desarrollo y fortalecimiento de los derechos humanos como ejes centrales de una cooperación con posterioridad a la firma de acuerdos de paz⁵.

Es quizás en este punto donde se hace más evidente la importancia de la cooperación internacional en el proceso de construcción de paz. En efecto, ya desde fines de los noventa asistimos a un importante cambio en las áreas objetivos de la cooperación técnica internacional, en particular de EE.UU. y la UE, dirigida a apoyar el esfuerzo nacional de establecer la paz. Y en particular, el tema central a partir de la segunda década de siglo XXI en Colombia tiene como eje central el diseño de un escenario para el fortalecimiento de las instituciones en términos de gobernabilidad, específicamente una vez se firmen acuerdos de paz.

En la explicación de este cambio sin duda tuvieron que ver las certificaciones o las evaluaciones adelantadas por Estados Unidos y algunos países europeos, puntualmente sobre las políticas en defensa y protección a los derechos humanos. En efecto, ello se anota en las mismas comunicaciones de prensa adelantadas por Secretaría de Estado, en las que la certificación se encuentra referida a la construcción de paz y la defensa de derechos humanos (*U.S. Department of State*, 2014):

5 A pesar de esto, uno de los obstáculos que tuvo la cooperación técnica una década posterior a la firma de estos acuerdos, adelantados durante los noventa y que fueron validados en el proceso constituyente de 1991, puede ser resumido en la ausencia de equipos técnicos que tuvieron las agencias de los cooperantes para adelantar el acompañamiento técnico para la gestión de los recursos y, en muchas ocasiones, la incapacidad para establecer estrategias conjuntas con las instituciones del Estado.

The government investigates, prosecutes, and punishes persons responsible for human rights and humanitarian law violations, consistent with its international obligations. Reviewing the Legal Framework for Peace law in August 2013, Colombia's Constitutional Court affirmed that government authorities must implement any peace agreement in accordance with Colombia's international commitments and obligations. President Santos has also reiterated that Colombia will comply with its obligations. Colombia's peace process with the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) holds the potential for securing justice for victims and accountability for atrocities and gross violations of human rights. The U.S. Government continues to strongly support Colombia's effort to reach a just and durable peace agreement.

La ayuda de Estados Unidos a Colombia ha disminuido considerablemente desde 2008 y en especial la dirigida a las actividades antinarcóticos y de contrainsurgencia, en las que Washington estuvo muy involucrado desde el inicio del Plan Colombia en el año 2000, coincidiendo en buena medida con el periodo de crisis económica en este país. Aunque buena parte de la cooperación técnica durante el conflicto fue destinada a colaborar en la lucha armada y contra el tráfico de drogas, lo cierto es que ha habido acercamientos entre ambos gobiernos para lograr que muchos de estos recursos se reinviertan durante el posconflicto, en actividades dirigidas a fortalecer el tejido social, el apoyo y la promoción de iniciativas de la sociedad civil, de promoción de derechos humanos y a fortalecer el aparato de justicia.

Este mismo cambio sustancial puede observarse con ocasión de la declaración conjunta del 17 de junio de 2013 en la VII sesión del diálogo sobre derechos humanos entre la Unión Europea y el Gobierno de Colombia, donde ambas partes resaltan:

La reunión fue la primera sesión del Diálogo que se lleva a cabo en Bruselas, luego de la adopción de los nuevos términos de referencia en septiembre de 2012. El Diálogo se desarrolló en una atmósfera abierta y cordial que ofreció una oportunidad muy útil para intercambiar puntos de vista, así como las mejores prácticas en varios asuntos de mutua preocupación e interés común [...] Se resaltó que el nuevo y mejorado Diálogo en Derechos Humanos hace parte de un nuevo relacionamiento que ambas partes han construido en los recientes años: una relación entre iguales, basada en sus compromisos comunes y principios compartidos de Derechos Humanos y Democracia. (HCHR, 2013)

La estrategia de la UE con Colombia para el período 2007-2013 debe entenderse en el 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, cuyo tema central fue la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En ella se destaca la importancia de mantener una relación de asociación con los países en desarrollo en aras de promover el buen gobierno, los derechos humanos y la democracia, con el fin de que la mundialización sea más equitativa. Así mismo se reconoce la necesidad de reforzar la cooperación entre la UE y América Latina.

Para el caso particular de Colombia, la estrategia global de la UE se basaba en la premisa de la no existencia de una solución única para promover la paz en el país y, por tanto, en la necesidad de combatir simultáneamente los distintos componentes del conflicto. En este sentido, para obtener resultados de cara a la resolución del conflicto en Colombia, planteaba una serie de estrategias en el corto y en el largo plazo. A corto plazo la UE aportaría en primer lugar una asistencia a las víctimas. Así, el grueso de la ayuda de la UE en materia humanitaria y de rehabilitación ha consistido en acciones urgentes y posemergencia, en particular a los grupos de población más afectados por el conflicto (desplazados, refugiados colombianos en los países fronterizos), pero de nuevo promoviendo programas de ayuda a las víctimas, desminado y destinando buena parte de estos fondos a actividades de reconciliación local, reinserción y desmovilización de niños soldados. A medio plazo, la ayuda de la UE debía buscar la promoción de la paz a nivel local y nacional, en particular favoreciendo la promoción de los derechos humanos, del buen gobierno y de la lucha contra la impunidad. En este sentido, se apoyaron los esfuerzos del Gobierno para reforzar la presencia del Estado en el conjunto del territorio, la lucha contra la droga y las iniciativas de desarrollo alternativo, trabajando en favor de la seguridad de las personas (*human security*). Cabe destacar que específicamente dentro del Instrumento de Cooperación al Desarrollo y su área de cooperación a la gobernanza, se establecieron también medidas de apoyo a la democracia, los derechos humanos y a la reforma institucional, en particular en relación a la reforma de la cooperación y la política en los campos de la seguridad y la justicia. Por último, en el largo plazo la UE establecía como condición para lograr una resolución

duradera, que las ayudas debían dedicarse a la promoción del desarrollo para todos, fortaleciendo las políticas de cohesión social, el desarrollo económico y comercial.

En síntesis, la cooperación para el posconflicto puede centrarse en los procesos de construcción de paz, entendida esta como la creación de mecanismos eficientes para promover la gobernabilidad democrática. En este sentido, se puede afirmar que los medios para garantizarla pueden encontrar importantes fuentes de financiación en la cooperación técnica internacional, en particular bajo el concepto de condicionalidad positiva, en la medida en que la creación de mecanismos para promover la gobernabilidad democrática se institucionaliza como prerrequisito para la recepción y la ayuda de las agencias internacionales.

Conclusiones

Establecer criterios para analizar las formas de la cooperación técnica internacional en el contexto del posconflicto y teniendo como horizonte la gobernanza-gobernabilidad, en el escenario de globalización, supone la concentración de recursos y esfuerzos en un marco mucho más amplio de seguridad, entendida como mecanismos de control de riesgos sociales que afectan no solo el fortalecimiento de las instituciones y la radicalización de los procesos democráticos, sino particularmente la promoción, en términos positivos del fomento de los derechos fundamentales como mecanismo primero para garantizar la viabilidad futura de acuerdos en función de un concepto de paz mucho más constructivista (Peters, 1996, p. 37).

En este sentido, el mecanismo de condición política o mejor, de condicionalidad, abandona el carácter de ser específico o incluso restringido a proyectos. Todo ello porque la construcción de paz y el fomento de seguridad en el plano del desarrollo democrático institucional advierten una condición sistémica que amplía los objetos, factores y elementos de orden gubernamental referidos al diseño institucional, en el cual los condicionamientos tienen una serie de factores para la regulación de la cooperación en relación a los receptores. Podemos inferir así que la cooperación juega un papel directo en relación a un incremento de las condiciones de gobernanza en los Estados receptores, por cuanto afecta de manera directa los mecanismos para el diseño institucional y de toma de decisiones, así

como los elementos más relevantes en materia política, no solo de carácter nacional sino de índole regional.

Así, esta suerte de comprensión de condicionalidad sistémica referida a los macroprocesos de cooperación y gobernabilidad nos remite a un cambio en la comprensión de la gestión de la seguridad. En el horizonte de un entendimiento de la seguridad como seguridad humana, su gestión pasa necesariamente por promover reformas económicas y sociales de carácter estructural para la preservación de la paz y la viabilidad en la implementación de los posibles acuerdos entre las partes enfrentadas, así como de éstas con el conjunto de la sociedad. Ello conlleva un diseño de la administración pública con la capacidad de profundizar en los procesos democráticos, los derechos humanos, los criterios establecidos como “buen gobierno” —entiéndase en este punto los criterios tanto de primera como de segunda generación de condicionalidad—.

En síntesis, una condicionalidad política de las características anteriormente esbozadas desarrolla mecanismos de pluralismo y apertura democrática que tratan de centrar el fortalecimiento de los mecanismos institucionales para la lucha contra las inequidades a través de la intervención en las decisiones de gobierno, en procura de acrecentar las variables de crecimiento y desarrollo por medio de la promoción de los derechos fundamentales como eje de un proceso de construcción de paz y de evolución democrática.

Referencias

- Armiñón, K. P. (2006). Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. *Revista Cidob D'afers Internacionals*, 76, 59-77.
- Boyce, J. (Ed.). (1996). *Economic Policy for Building Peace: Lessons from El Salvador*. Boulder (CO) y Londres: Lynne Rienner.
- Brinkerhoff, D. W. (2005). Rebuilding governance in failed states and post-conflict societies: core concepts and cross-cutting themes. *Public administration and development*, 25 (1), 3-14.
- Brinkerhoff, D. W. y Mayfield, J. B. (2005). Democratic governance in Iraq? Progress and peril in reforming state-society relations. *Public Administration and Development*, 25 (1), 59-73.
- Burki, S. J. y Perry, G. E. (1991). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Cramer, C. (1999). Can Africa Industrialize by Processing Primary Commodities? The Case of Mozambican Cashews. *World Development*, 27 (7), 1247-1266.
- Cramer, C. y Goodhand, J. (2002). Try Again, Fail Again, Fail Better? War, the State, and the 'Post-Conflict' Challenge in Afghanistan. *Development and Change*, 33 (5), 885-909.
- Del Castillo, G. (2001). Post-conflict reconstruction and the challenge to international organizations: the case of El Salvador. *World Development*, 29 (12), 1967-1985.
- Gallichio, E. (2004). El desarrollo local: ¿cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio? *Cuadernos del CLAEH*, 27 (89), 55-68.
- Georgescu, C. M. (2014). Governance and Intra-Governmental Relations during Transition: A Historical Institutionalist Approach of Romanian Public Administration Reform Dynamics. *Revista de Stiinte politice. Revue des Sciences Politiques*, 44, 39-50.
- Held, David. (2000). ¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política. *Claves de Razón Práctica*, 99, 4-11.

- Hollingstworth, J. R y Lindberg, L. N. (1985). The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour. En W. Streeck y P. Schmitter (Eds.), *Private Interest Government. Beyond Market and State*. Londres, Beverly Hills (L.A), y Nueva Delhi: Sage.
- Hollingstworth, J. R, Lindberg, L. N y Campbell, J. C. L. (1991). *The Governance of the American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jarstad, A. K. y Belloni, R. (2012). Introducing hybrid peace governance: Impact and prospects of liberal peacebuilding. *Global Governance*, 18 (1), 1-6.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Londres: Sage.
- Jolly, J. F. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios: políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Milliken, J. y Krause, K. (2002). State failure, state collapse, and state reconstruction: concepts, lessons and strategies. *Development and change*, 33 (5), 753-774.
- Naciones Unidas Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado. (17 de junio de 2013). *Declaración Conjunta*. Bruselas. Recuperado desde <http://www.hchr.org.co/migracion/index.php/compilacion-de-noticias/66-defensores-de-derechos-humanos/3417--declaracion-conjunta-union-europea-dialogo-en-derechos-humanos-ue-colombia>.
- OECD. (1996). *Globalization: What Challenges and Opportunities for Governments?* París: OECD. Recuperado desde <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD%2896%2964&docLanguage=En,%201996>.
- Osborne, S. y McLaughlin, K. (2002). The new public management in context. En K., McLaughlin, S. Osborne y E. Ferlie (Eds.), *New public management. Current trends and future prospects* (pp. 7-14). Londres: Routledge.
- O'Dowd, L. y Komarova, M. (2013). Three narratives in search of a city: Researching Belfast's 'post-conflict' transitions. *City*, 17 (4), 526-546.

- Peters, B. G. (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Kansas: University of Kansas.
- Peters, B. G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista Reforma y Democracia*, 39. Recuperado desde <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/0055723-1>.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44 (4), 652-667.
- Saldomando, Á. (2002). *Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado*. Managua: Centro Editorial de la Mujer.
- Stoker, G. (2004). New Localism, Progressive Politics and Democracy. *The Political Quarterly*, 75 (1), 117-129.
- Tilly, C. (1995). Globalisation threatens labor rights. *International Labor and Working*, 47, 1-2.
- U.S. Department of State. (26 de septiembre de 2014). *Certification With Respect to Human Rights Related Issues In Colombia [Media Note]*. Washington, D.C. Recuperado desde <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/09/232198.htm>.
- United Nations. (2015). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Recuperado desde http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/untfhs_booklet_-_spanish.pdf.

El camino de Colombia hacia la OCDE: ¿un catalizador de medidas domésticas favorables para el posconflicto?

Hubert Gehring y Margarita Cuervo¹

Introducción

El conflicto armado en Colombia ha sido percibido en distintos momentos de su historia como un problema central del país, tanto desde la esfera de los tomadores de decisión, como desde el ámbito académico. Gran parte

¹ Hubert Gehring es el representante actual de la Fundación Konrad Adenauer en Bogotá. Realizó estudios en agronomía en la Universidad de Stuttgart Hohenheim en Alemania e hizo su doctorado sobre el tema de protección del medio ambiente. Después de trabajar en el Ministerio de Medio Ambiente alemán, se desempeñó como director del Departamento de Política de Medio Ambiente y Desarrollo Demográfico en el gobierno del canciller Helmut Kohl. Luego fue elegido como Secretario General del Partido Cristiano-Demócrata CDU para el Estado federado de Mecklenburgo-Pomerania Occidental. De 1998 hasta 2000 también fue diputado del Parlamento de este Estado federado. Desde el año 2001 trabaja para la Fundación Konrad Adenauer, primero durante cinco años como representante en México, después dos años en Venezuela y cuatro años en Praga. Desde 2012 está encargado de la oficina de la KAS en Bogotá.

Margarita Cuervo es Coordinadora de Proyectos de la Fundación Konrad Adenauer –KAS– en Colombia. Es Politóloga y Profesional en Estudios Socioculturales de la Universidad de Los Andes. Actualmente cursa estudios de Maestría en el Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo de la misma universidad. En su trayectoria se ha desempeñado en la gestión de proyectos en los que se incentiva y exalta el rol del sector empresarial en la construcción de paz, en la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR– en Colombia y, posteriormente, como coordinadora de la iniciativa Emprender Paz, de la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional –GIZ–, la KAS y la Fundación Social.

Los autores agradecen a Daniel Sandoval por su apoyo en la recopilación de insumos para la elaboración de este artículo.

de las políticas públicas a nivel doméstico e incluso la política exterior han girado a lo largo de décadas en torno a la posibilidad de superar la confrontación armada. Se han encaminado esfuerzos de política pública a la posibilidad de solucionar diversas problemáticas asociadas al conflicto, bien sea como posibles causas generadoras de la violencia, fenómenos que se profundizan aún más con su existencia, o efectos producidos por su persistencia.

Por eso no sorprende que el tema reciba atención creciente a nivel nacional e internacional luego del anuncio de negociaciones de paz entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC, en octubre del 2012. Ante la posibilidad cada vez más tangible de un acuerdo final y con esto el desarrollo de lo que sería una eventual fase de posconflicto, hoy proliferan discusiones, reflexiones, debates e investigaciones sobre lo que serán los retos para la implementación de los acuerdos que se produzcan en La Habana y lo que significará para Colombia la construcción de una paz duradera y sostenible.

En paralelo a este proceso, a nivel interno, el gobierno Santos ha comenzado desde su primera administración (2010-2014) a proyectar a Colombia en el ámbito internacional como un interlocutor activo en espacios multilaterales. Esto ha significado la puesta en marcha de esfuerzos para posicionar al país como aliado no solo en lo concerniente a seguridad y lucha antidrogas como había sido en el pasado, sino también en temas relevantes para la agenda del desarrollo a nivel internacional. En este contexto, Colombia ha emprendido el camino hacia el ingreso a la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) como una de sus prioridades de política exterior. Lo anterior supone un proceso de evaluación de indicadores socioeconómicos y de gobernabilidad a nivel interno, así como la implementación de una serie de recomendaciones a partir de lineamientos que genera la OCDE como requisitos para ser parte de dicha organización.

El presente artículo explora elementos que permiten relacionar los cambios que implica el proceso de ingreso de Colombia a la OCDE con la preparación del terreno para un eventual posconflicto. El artículo sugiere que gran parte de las buenas prácticas de gobernanza y políticas de desarrollo que deben ser implementadas a nivel doméstico para avanzar en el proceso de ingreso a la OCDE, se conectan con asuntos claves para la superación de problemáticas estructurales del país y, a su vez, tienen estrecha

relación con algunas transformaciones necesarias para la sostenibilidad de los esfuerzos de construcción de paz en la transición del conflicto hacia el posconflicto.

También se plantea que, aunque gran parte de los temas que abordan las recomendaciones de política de la OCDE ya habían sido considerados relevantes en el presente y pasados gobiernos, el proceso de ingreso a esta organización tiene el potencial de ser un catalizador para que se dé un posicionamiento mucho más sólido de esas temáticas en la política interna y, sobre todo, para un compromiso político bastante más férreo y de largo plazo con la financiación e implementación de dichas transformaciones. Es decir, la inclusión de estos puntos en la política pública colombiana no se da exclusivamente por el hecho de que ingresar a la OCDE se haya convertido en prioridad estratégica de la política exterior de Colombia, pero es posible que su implementación se impulse como un esfuerzo sostenido en el largo plazo, dadas las metas planteadas por el organismo internacional.

El artículo inicia con un marco contextual que esboza algunos cambios en la política exterior que llevaron a plantear el interés de Colombia de ser parte de la OCDE y reseña los antecedentes específicos de dicha intención. A continuación, se hace un recorrido por las recomendaciones en materia de política pública para el país hechas por los distintos comités de la OCDE y su conexión con lo ya contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Luego, se analizan los elementos que permiten relacionar los cambios que sugiere la OCDE con puntos fundamentales que prepararían el terreno para un eventual postconflicto. En el último apartado se incluyen las conclusiones principales y una serie de recomendaciones a manera de líneas de acción para tomadores de decisión.

Antecedentes de la intención de Colombia para ingresar a la OCDE (2010-2015)

Virajes en la política exterior colombiana: hacia el posicionamiento del país como jugador global

Hasta hace relativamente poco tiempo, la agenda de política exterior de Colombia había tenido dos constantes muy marcadas. Por un lado, y en gran parte por la percepción del conflicto armado como el problema

doméstico central, el repertorio de política exterior colombiana había girado en torno a asuntos ligados a la seguridad, la lucha contra el terrorismo y la política antidrogas (Borda, 2011; Tickner, 2003; Tickner, 2004). En consecuencia, algunos autores han coincidido en aludir a la *securitización* de la agenda de política exterior colombiana (Tickner y Pardo, 2003; Tickner, 2004; Ramírez, 2004) y se ha hecho referencia a la percepción de Colombia, sobre todo por parte de sus vecinos, como un riesgo para la región por el posible efecto de *spillover* del conflicto (Moreano, 2005; Ramírez, 2006; Mason y Tickner, 2010; Trujillo, 2012), más que como un aliado o una contraparte con quien podían explorar oportunidades de cooperación.

Por otro lado, los interlocutores de la política exterior colombiana no habían sido muy diversos. Como ha sido descrito por varios autores (Rojas, 2006; Borda, 2007; Pastrana, 2011; Pastrana, 2015), hasta hace unos años las relaciones de Colombia estuvieron definidas por un estrecho alineamiento con Estados Unidos como potencia hemisférica y, en cuanto a relaciones con naciones vecinas, en particular Venezuela y Ecuador, la dinámica fue más de tensión en muchas ocasiones (Ramírez, 2004), que de cooperación estratégica.

Sin embargo, la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia en 2010 ha supuesto al menos un viraje en estos dos patrones de la política exterior colombiana (Ramírez, 2011). La agenda y los interlocutores de la política exterior han comenzado a diversificarse, en una búsqueda de aliados más bien guiada por el pragmatismo que por cuestiones ideológicas (Pastrana, 2011). Consciente de la necesidad de buscar otras contrapartes internacionales, más allá del apoyo irrestricto a EE.UU., Santos emprendió distintas acciones para fortalecer las relaciones bilaterales con actores claves, por ejemplo, Perú y Chile; recomponer las tensas relaciones con países vecinos como Ecuador y Venezuela; y explorar nuevos actores con los que había que activar el diálogo y la cooperación, como es el caso de su acercamiento al Asia-Pacífico.

Adicionalmente, la participación en espacios multilaterales de cara a estrechar la relación económica, política y comercial con Latinoamérica y el Caribe también se convirtió en una prioridad para el país. Esto se ha visto reflejado en su involucramiento en la Unasur, CAN, Celac, Proyecto Mesoamérica, Alianza del Pacífico y la *Trans-Pacific-Partnership* (TPP), entre otros (Guerra, 2014; Pastrana *et al.*, 2014). El diálogo y la cooperación

con Europa —tanto a nivel bilateral como con la UE— también han recibido mayor atención (Zarandi, 2014).

De hecho, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se planteó la política exterior colombiana para el gobierno Santos con la lógica de buscar una mayor inserción y visibilidad en el sistema internacional, el fortalecimiento de las relaciones con los socios tradicionales (Estados Unidos, Europa, Canadá) y el respaldo de Colombia a China dentro del grupo de los países No Alineados. Adicionalmente, se incluye como meta acercarse a las economías emergentes, particularmente la región Asia-Pacífico y los grupos denominados BRICS² y CIVETS³ (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

Y aunque los avances en estos nuevos frentes de la política exterior colombiana aún están en su etapa inicial⁴, estos cambios dejan entrever una meta clara que se propuso el gobierno Santos: posicionar al país como un jugador clave del entorno regional y global. Ejemplo de ello son el diálogo y la sostenida intención de participar en misiones de mantenimiento de la paz de la ONU (Misión Permanente de Colombia en Naciones Unidas, 25 de agosto de 2015) o de cooperar con la OTAN (Redacción Judicial *El Espectador*, 25 de junio de 2013), el envío de ayuda ante catástrofes naturales en otras partes del mundo (e.g. durante la fase de recuperación temprana posterior al terremoto en Haití en 2010, o luego del terremoto en Nepal en 2015), la intención de entrar en modelos de cooperación Sur-Sur con países que requieren asistencia técnica en aspectos en los que Colombia ha sumado experticia, en particular en materia de procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes⁵. Todos estos se suman a la lista de gestos del gobierno Santos que proyectan a Colombia como un país dispuesto no solo a ser

2 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

3 Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

4 Como ha señalado Pastrana (2011), vale la pena continuar el análisis acerca de si realmente esto ha supuesto cambios o no respecto al estilo de anteriores gobiernos, o si solo se trata de un viraje a nivel discursivo, o volverá a haber un realineamiento total con EE.UU.

5 La Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) ha liderado giras de cooperación Sur-Sur para intercambiar experiencias y conocimiento con países que han pasado por procesos de DDR como Filipinas, Corea del Sur y la República Democrática del Congo. Por otra parte, el Ministerio de Defensa junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores han liderado una Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral, en la que Colombia ofrece asistencia técnica y jurídica a países de Centroamérica y el Caribe, Suramérica y África (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.).

receptor de ayuda, sino también a ofrecerla y dejar de ser un país en vía de desarrollo.

La intención de ingresar a la OCDE: más que una membresía en el club de las buenas prácticas

El Gobierno nacional colombiano tiene entonces la intención convertir al país en un nuevo referente a nivel internacional, de ser visto como un actor que coopera en diversas agendas y que está presente en diferentes escenarios multilaterales. Aún más, está avanzando en ofrecer la experiencia y el *know-how* que Colombia ha acumulado durante décadas en materia de seguridad y reintegración, como país cooperante.

En esa misma línea, en el documento *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana* de 2010 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011), se menciona como uno de los objetivos clave para el Gobierno “[i]dentificar oportunidades políticas, económicas y de inversión para Colombia [...] mediante el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)”. En el marco de esta meta, se anuncia que ingresar a la OCDE será una prioridad y que el Gobierno estará dispuesto a implementar “las medidas necesarias para poder ajustar sus políticas públicas y legislación a los parámetros de la OCDE” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011).

A partir de ahí se pueden reseñar algunos momentos clave del camino de Colombia hacia la OCDE (ver tabla 1). Desde la invitación formal de esta organización al país a ser parte de la misma, en respuesta a la solicitud de Colombia, varias misiones técnicas de la OCDE han visitado el país con el objetivo de elaborar junto a funcionarios gubernamentales una serie de evaluaciones que permitan dar un diagnóstico sobre las distintas dimensiones que se consideran relevantes para el desarrollo económico desde la perspectiva de la OCDE. Como se mencionó anteriormente, además de buscar formalmente el ingreso al llamado “club de las buenas prácticas” para tener un espacio importante de interlocución con las economías de los países desarrollados, al iniciar este camino Colombia se compromete a incorporar las recomendaciones de la OCDE como política pública y generar una serie de cambios y ajustes que podrían tener repercusiones en temas estructurales para el desarrollo del país.

Tabla 1. El camino de Colombia hacia la OCDE

2011	Colombia hace visible su intención de adherirse a la OCDE (enero 24 de 2011). El presidente Santos, en su intervención ante el Concejo General del organismo durante el Tercer Foro Económico Internacional de América Latina y el Caribe en París, lo hace público.
2012	El Ministerio de Relaciones Exteriores envía una carta a la OCDE en la que formaliza el interés del país en ingresar a dicha organización (mayo de 2012). El país se adhirió a cuatro instrumentos de la OCDE: • La Declaración de Propiedad, Integridad y Transparencia • La Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal • La Declaración sobre Crecimiento Verde • La Guía sobre Debida Diligencia para Cadenas de Suministro Responsable de Minerales de Zonas de Conflicto y de Alto Riesgo Antes de finalizar el año, la OCDE ya había realizado tres estudios en técnicos en educación, economía e inversión.
2013	La OCDE invita formalmente a Colombia a iniciar el proceso de ingreso a la organización (mayo de 2013). Se aprueba la hoja de ruta para adelantar el proceso (septiembre de 2013). En ella se establece la obligación por parte de Colombia de adoptar los valores fundamentales de la organización y sus instrumentos jurídicos, así el proceso también implica entrar a una evaluación dentro de cada uno de los comités técnicos que existen en la OCDE (en total 23). Dichas evaluaciones se enfocan en dos aspectos: • La voluntad de Colombia de adoptar los instrumentos jurídicos de la OCDE. • Hacer una evaluación de las políticas y prácticas de Colombia en comparación con las que establece la OCDE para cada área. Vale aclarar que las evaluaciones hechas por los comités pueden sugerir recomendaciones para cambios legislativos o de las políticas que permitan implementar las prácticas de la OCDE. El secretario general de la OCDE, Ángel Gurría, lanza en Bogotá el proceso de adhesión de Colombia a dicho organismo (octubre de 2013). Publicación de los documentos de balance y recomendaciones de política pública: • Colombia: Implementing Good Governance • OECD Review of Regulatory Reform: Colombia 2013 • The Political Economy of Fuel Subsidies in Colombia - Environment

2014	Publicación de documentos como resultado de las revisiones y reuniones con comités evaluadores de la OCDE: • <i>OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Colombia</i> • <i>Environmental performance reviews: Colombia 2014</i> • <i>Education at a Glance 2014: Colombia (Spanish)*</i> • <i>Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Colombia - 2014</i> • <i>Colombian SOEs: A Review Against the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises</i>
2015	Publicación de documentos como resultado de las revisiones y reuniones con Comités Evaluadores de la OCDE: • <i>Colombia: Policy Priorities for Inclusive Development</i> • <i>Fiscal Decentralisation in Colombia</i> • <i>OECD Review of Agricultural Policies: Colombia 2015</i> • <i>Colombia: Economic Survey</i> • <i>OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Colombia</i> • <i>Reforming the pension system to increase coverage and equity in Colombia - Making Colombia's Tax Policy More Efficient, Fair and Green</i> • <i>Colombia: Supporting the development of local innovation systems – Policy review</i> • <i>Regulatory Policy: Colombia</i> • <i>Colombia - Competition Law and Policy</i>

* Documento titulado en español *Panorama de la educación 2014*.

Fuente: elaboración propia a partir de revisión de prensa y página web oficial de la OCDE (www.oecd.org).

Por ahora, Colombia ya ha sido aceptada en calidad de Estado observador del Comité de Competencia de la OCDE en noviembre de 2011 y ya está participando en el Comité de Lucha contra el Soborno. Adicionalmente, la OCDE ha emitido una serie de balances y documentos con recomendaciones de política pública (ver tabla 1) que señalan por el momento las prioridades de trabajo del país para avanzar en su proceso hacia el ingreso al organismo. En el siguiente apartado se reseñan algunas de las recomendaciones centrales de esos documentos, particularmente respecto a la buena gobernanza y el logro de un desarrollo económico más incluyente en términos sociales, que permita que haya un acceso más equitativo a las oportunidades que se dan gracias al crecimiento económico del país.

Proceso de evaluación e inicio del recorrido: recomendaciones de la OCDE y el PND 2014-2018

Como consecuencia de la intención de Colombia de ingresar a la OCDE, este organismo ha adelantado una serie de procesos evaluativos conjuntos con distintas entidades públicas colombianas, con el propósito de elaborar un diagnóstico de los temas claves en los que el país debe implementar cambios y generar lineamientos, a manera de recomendaciones de política pública que se deben incorporar a fin de cumplir con sus estándares.

Los documentos de política abarcan temas que van desde lo fiscal, la gobernanza corporativa de las empresas estatales y el marco regulatorio para la competencia, hasta lineamientos para lograr un crecimiento verde. Sin embargo, las recomendaciones centrales —y en particular, las que permitirán entender por qué el camino de Colombia hacia la OCDE es también un proceso que permite generar cambios favorables en la transición hacia el posconflicto— pueden sintetizarse en la tabla 2 y serán descritas con mayor profundidad a continuación.

Tabla 2. Recomendaciones de la OCDE a Colombia

Tema	Lineamientos específicos
Desarrollo territorial y agropecuario como prioridades claves para un crecimiento más inclusivo y sostenible	1. Impulsar la capacidad regional para mejorar la equidad y la productividad. 2. Un sector agropecuario más eficiente e inclusivo. 3. Políticas de desarrollo rural y urbano para un mayor bienestar. 4. Alinear las políticas para una economía verde.
Educación y equidad por una economía más justa	1. Garantizar una educación de calidad para todos, relevante para el mercado laboral. 2. Promover la inclusión social, más trabajo y de mayor calidad.

Tema	Lineamientos específicos
Fomentar la competitividad y el crecimiento	1. Fomentar la innovación y el emprendimiento para mejorar las cadenas de valor. 2. Fomentar la infraestructura y la logística para impulsar la competitividad. 3. Mejores políticas de TIC para fomentar la innovación. 4. Un entorno más propicio para los emprendedores.
Hacia una gobernanza más efectiva	1. Gobernanza más eficaz para implementar las reformas. 2. Reforma tributaria para movilizar recursos hacia el Plan Nacional de Desarrollo.

A continuación se hará referencia a cada uno de los puntos de recomendaciones de la OCDE, con base en dos aspectos: en primer lugar, el diagnóstico que tanto la OCDE como otras autoridades en cada tema han hecho respecto a dichos asuntos de política y desarrollo; y en segundo lugar, cuál es el contenido de los lineamientos de política en cada punto tratado. En el siguiente apartado se analizará en qué medida han sido incluidos dichos lineamientos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y cuál es su relación con el posconflicto y la construcción de paz en Colombia.

Recomendaciones OCDE en torno al desarrollo territorial y agropecuario: prioridades para un crecimiento económico más inclusivo y sostenible

El desarrollo del sector agrícola ha estado en el centro de las discusiones de política en Colombia desde hace varias décadas, por su relevancia para la economía nacional. De hecho, recientemente el *Informe Nacional de Desarrollo Humano* del PNUD mostró que Colombia, contrario a lo que se piensa, es más rural (PNUD, 2011). En este informe se construyó un índice de ruralidad, según el cual un 75,5 % del territorio nacional es

considerado rural; la población rural equivale actualmente a un 31,6 % del total de la población en Colombia y ocupa el 94,4 % del territorio nacional.

En su evaluación del tema agrario, la OCDE parte de dos indicadores. Por un lado, los económicos. Primero toma la participación de la agricultura primaria en el PIB, la cual ha descendido del 16,5 % en 1990 al 5,2 % en 2013 (OCDE, 2015b, p. 11). No obstante, las importaciones de alimentos son elevadas, pues representan el 28 % del PIB, respecto a las exportaciones que representan el 16 % (Naciones Unidas, 2014 en OCDE, 2015b, p. 16). Además, el sector sigue siendo clave en materia de generación de empleo (aunque también ha descendido su importancia del 26 % en 1990 al 17,5 % en 2013) (OCDE, 2015b, p. 6). Por otro lado, se trata de un sector con problemas de infraestructura, acceso desigual a la tierra, conflictos por uso de suelos, debilidad en las cadenas de valor y, en últimas, rezagos en materia de competitividad.

Los anteriores indicadores señalan la necesidad de impulsar un sector agrícola más competitivo. Sin embargo, la OCDE también reconoce en sus reportes acerca del tema agropecuario en Colombia, en consenso con los diversos análisis que analistas nacionales e internacionales han producido al respecto durante años (Banco Mundial, 2004; PNUD, 2011; Restrepo y Bernal, 2014), que los avances en dicha área se encuentran estrechamente relacionados con dos temas claves para el posconflicto en Colombia: el sistema de tenencia de la tierra y la reparación a víctimas del conflicto armado en zonas rurales (OCDE, 2015b, p. 6).

Respecto al punto de la propiedad de la tierra en Colombia, se resalta como indicador el coeficiente Gini rural, que ha pasado del 52 % en 1990 al 57 % en 2010 (Banco Mundial, WDI, 2013 en OCDE, 2015b, p. 12). Es decir, en las últimas décadas se ha producido una mayor concentración de la tierra: 67,6 % de los propietarios tienen parcelas inferiores a 5 ha (un 4,2 % de la tierra agrícola) y tan solo un 0,4 % de los propietarios es dueño de extensiones de terreno superiores a 500 hectáreas (lo cual representa el 46,5 % del suelo) (IGAC, 2012, en OCDE, 2015b, p. 14). Este asunto es de particular relevancia si se tiene en cuenta que la OCDE hace alusión reiterativa en sus reportes a las profundas desigualdades de Colombia, incluso en comparación con otros países latinoamericanos⁶.

6 Colombia es el país más desigual de la región latinoamericana.

Ahora bien, otro punto en los cuales la OCDE hace énfasis, en particular para lo concerniente a la competitividad del sector, tiene que ver con la innovación, tema de varios de los reportes emitidos por los comités evaluadores de este organismo. Por ejemplo, en 2011 solo se destinó el 0,6 % del PIB agrícola a investigación y desarrollo y la inversión en este campo sigue siendo muy baja, sobre todo en comparación con las otras economías que ya son parte de la OCDE.

Finalmente, respecto a la sostenibilidad ambiental, la OCDE resalta que las actividades ilegales, algunas de ellas ligadas a los efectos del conflicto armado tanto en minería como en deforestación, representan una amenaza persistente para la biodiversidad: por ejemplo, se estima que entre el 40 y el 50 % de la madera se obtiene de forma ilegal (OCDE, 2015a, p. 20). También se reconocen las deficiencias en materia de gestión en el nivel local e intermedio, la coordinación del nivel nacional y los niveles subnacionales —deficiencias que son particularmente profundas a nivel rural—, lo cual se conecta con el punto de gobernanza más efectiva que se analizará al final de este apartado (OCDE, 2015b, pp. 6-7).

A partir de ese diagnóstico (OCDE, 2015b), la OCDE ha emitido como recomendación una serie de prioridades de política y destinación de recursos públicos, que podrían resumirse en los siguientes puntos:

- Eliminar las importantes deficiencias existentes en el sistema de tenencia de la tierra
- Infraestructura (física, de transporte, entre otros)
- Gestión del agua y del suelo
- Sistemas de inocuidad alimentaria y de salud animal y vegetal
- Sistemas de información de mercado
- Educación
- Investigación y desarrollo
- Servicios de extensión
- Asistencia técnica

Vale la pena mencionar que estas recomendaciones no son novedosas ni ajenas a las prioridades de política que ya han sido identificadas tanto en la presente administración como en pasados gobiernos. Sin embargo, es interesante notar el posicionamiento que estos temas han tenido en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018. Por ejemplo, la OCDE ha sido enfática en sus recomendaciones acerca de la pertinencia de *impulsar la capacidad regional para mejorar*

la equidad y la productividad. Al respecto, el Gobierno ha dispuesto una inversión por más de \$3 billones hasta 2018 para respaldar políticas enfocadas a la reducción de la pobreza y el crecimiento de la clase media en el campo. Asimismo, el capítulo III del PND contempla un plan de acción para la transformación del campo. Allí se plantean “mecanismos de intervención integral en territorios rurales” (artículo 100) que incluyen los siguientes aspectos:

- Ordenamiento social y productivo de las tierras rurales
- Adecuación de tierras e infraestructura de riego
- Habitabilidad rural
- Infraestructura productiva y de comercialización
- Proyectos productivos, planes de negocio y asistencia técnica integral

Por otra parte, respecto a la recomendación de la OCDE sobre impulsar un sector agropecuario más eficiente e inclusivo, en el PND actual se estiman inversiones de más de \$42 billones para la competitividad del sector agrícola. Por ejemplo, se plantea promover el acceso a la tierra mediante la legalización de baldíos y la titulación de predios que actualmente son informales (artículo 104). También se plantea crear espacios y zonas de reserva campesina que fortalezcan la producción agrícola y la actividad agraria (artículos 102 y 103).

Un punto importante es la inclusión de un catastro multipropósito, que se define como “aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad del inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica” (artículo 104). Además, se esperan inversiones de más de \$853 mil millones para propiciar el acceso equitativo a la tierra y el ordenamiento territorial agrícola, lo cual permitiría impulsar la formalidad de la propiedad rural. También el artículo 102 sobre el Marco de Administración de tierras faculta al Incoder para la creación de zonas de reserva campesina y con ello el acceso a la tierra.

Uno de los elementos de política del PND actual en donde tal vez es más evidente la influencia de las recomendaciones que ha emitido la OCDE tiene que ver con la incorporación de lo que llama una “economía verde” o un modelo de crecimiento verde, ligado al paradigma del desarrollo sostenible. Se trata de impulsar el crecimiento económico al tiempo que se garantiza que los recursos naturales pueden continuar proporcionando

los servicios y productos necesarios para asegurar el bienestar humano y social. Esto a través de la innovación empresarial, el uso de nuevas tecnologías y el aprovechamiento de oportunidades económicas que sean acordes al desarrollo sostenible. En este sentido, se esperan inversiones de más de \$9 billones en los próximos cuatro años para incentivar un modelo de economía verde, destinados a tres elementos: crecimiento sostenible y bajo en carbono; crecimiento resiliente y reducción de la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático; y protección y aseguramiento del uso sostenible del capital natural y mejora de la calidad ambiental⁷. Adicional a esto, se planea la protección de reservas forestales, páramos, humedales, como también el desarrollo de proyectos de adquisición de propiedades en donde se encuentren recursos estratégicos y el desarrollo de estrategias de seguimiento como estudios de impacto ambiental (capítulo VI del título III del PND).

Recomendaciones OCDE en materia de educación y trabajo como bases para una economía más justa y equitativa

La OCDE concibe la educación y el acceso a oportunidades de empleo de calidad como pilares para un desarrollo más incluyente y equitativo.

En el componente de educación, los aspectos a mejorar tienen que ver tanto con cobertura, como con acceso y calidad. Solo a modo ilustrativo, en la capital del país, Bogotá, aunque hay cobertura de más del 90 % para educación básica y media, hay graves problemas en lo que respecta a preescolar (50 %) y educación superior (30 %). Ahora, un dato más agravante en términos de inequidad y acceso a oportunidades es que el 80 % de los más ricos cuentan con grado universitario, mientras que en los más pobres esta cifra solo alcanza el 20 %.

Además del problema de cobertura, hay deficiencias en calidad, como lo dejaron ver los resultados de las pruebas PISA en 2012. Colombia ha participado desde 2006 en estas pruebas que se realizan cada tres años entre los países miembros de la OCDE y los países no miembros que

7 De acuerdo al artículo 170 del PND, se espera que a través de un trabajo interinstitucional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto a los demás ministerios, se empiece a desarrollar una política de economía verde a largo plazo, cuyos objetivos son la reducción de las emisiones de carbono y la mitigación sobre el cambio climático a través del seguimiento al mecanismo de inspección de Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y Degradación Forestal (REDD).

deseen participar. Las PISA buscan “determinar en qué medida los estudiantes de 15 años, independientemente del grado que estén cursando, han adquirido los conocimientos y competencias esenciales para afrontar los retos de la vida adulta” (Icfes, s.f.). Los resultados alcanzados por Colombia en las últimas pruebas PISA distan mucho del promedio de los países miembros de la OCDE, por lo cual se ha fijado este frente como una prioridad de trabajo para la política de educación.

Al respecto, sin embargo, la OCDE reconoce que ha habido avances importantes en materia de acceso y calidad de educación secundaria y superior en el país. De acuerdo con el Ministerio de Educación, en 2012 la cobertura en educación primaria y secundaria se ubicó en 87,1 % y 71,4 % respectivamente, mientras la educación media llegaba al 40,9 % en ese mismo año. Ahora bien, el porcentaje de estudiantes matriculados entre los 15 y 19 años de edad es de casi la mitad (43 %) en comparación con las economías de la OCDE (84 %) (OCDE, 2014). De otro lado, la tasa de acceso a la educación terciaria en Colombia se sitúa en el 40 %, muy por debajo del promedio de la OCDE (cerca del 70 %) y los programas de educación terciaria no enseñan a los estudiantes lo que necesita el mercado laboral.

Más allá de los resultados absolutos de Colombia en términos de las pruebas PISA, una evidencia que resalta la OCDE en términos de inequidad en este ámbito es que “el rendimiento de los estudiantes se relaciona fuertemente con las características socioeconómicas de los alumnos y de las escuelas” (OCDE, 2014). De hecho, no existe una diferencia significativa en cuanto a los resultados de estudiantes de escuelas privadas y públicas que provienen de condiciones socioeconómicas similares. Pero al haber diferencias en ese contexto, sí hay resultados inferiores en las pruebas de calidad para quienes tienen menos oportunidades socioeconómicas.

Por otra parte, en términos de acceso a oportunidades de trabajo, el nivel de desempleo en 2014 se estima en 9,4 %. Sin embargo, lo más crítico de este ámbito socioeconómico es que el empleo informal se sitúa entre el 59 % y el 73 % con respecto al total de la población ocupada (OCDE, 2015a, p. 27). La informalidad está asociada justamente a condiciones deficientes en materia de seguridad social y estabilidad en el empleo. Y, en últimas, también se relaciona con la competitividad del país.

Las recomendaciones de la OCDE en el tema educativo tienen que ver principalmente con garantizar una educación de calidad para todos, relevante para el mercado laboral. Por ejemplo, se sugiere introducir un 12º grado de escolaridad, o un curso-puente entre la escuela secundaria y superior para profundizar los conocimientos y así competir eficazmente por un cupo en la educación superior. Otra recomendación tiene que ver con incrementar los recursos del Icetex para ampliar la cobertura de la educación superior y combatir los motivos financieros de deserción académica con equidad, haciendo énfasis en los estudiantes de bajos recursos. También se propone abordar el tema de la disparidad entre los departamentos en lo concerniente a la cobertura, incrementando el número de municipios con provisión propia y ampliando la educación a distancia (OCDE y BM, 2012, pp. 146-147).

Otro aspecto importante en términos de asegurar una educación pertinente para el mercado laboral tiene que ver con la educación mediante programas de técnico profesional y tecnólogo (TyT). En este punto la OCDE recomienda al gobierno idear mecanismos para garantizar a plenitud los programas y resultados de aprendizaje en las instituciones de educación superior que están sin acreditar, tomando como referencia los que imparten programas de TyT. También sugiere que el Ministerio de Educación Nacional realice una evaluación externa a los centros regionales de educación superior —CERES— para identificar fortalezas y debilidades de calidad y empleabilidad en comparación con otros programas de TyT (incluyendo los de centros del SENA).

Otras recomendaciones van en el sentido de mejorar y fortalecer las cualificaciones del personal académico, estimular la observación de la educación entre pares, desarrollar indicadores de calidad de la educación que deben incluirse en las evaluaciones de resultados de las instituciones de educación superior, así como mejorar la calidad y pertinencia de los programas de educación superior respecto al mercado laboral.

En cuanto a empleo, la OCDE sugiere continuar reformando el mercado laboral para reducir la informalidad y crear más puestos de trabajo de calidad; y mantener el incremento del salario mínimo cercano a la inflación para aumentar la diferencia con el salario medio. A mediano plazo, propone diferenciar el salario mínimo por edades. En general, las recomendaciones ligadas a mejorar la competitividad de la economía, sugiere la OCDE, permitirán activar espacios para un mejor mercado laboral.

Hasta el momento, el PND resalta la obligatoriedad de la educación media, pone la educación en primera infancia como punto focal de las acciones y brinda lineamientos mínimos sobre la educación inicial (artículo 56) en los siguientes aspectos:

- El desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad
- La definición del proceso de tránsito de la educación inicial al grado de preescolar en el Sistema Educativo Nacional
- Los referentes técnicos y pedagógicos de la educación inicial
- El diseño del Sistema de Seguimiento al Desarrollo de la Primera Infancia
- Los procesos de excelencia para el talento humano

Adicionalmente, se contempla una inversión de más de \$136 billones para los próximos tres años en materia de educación.

Por otra parte, respecto a promover más oportunidades de trabajo con mayor calidad, el artículo 74 del PND contempla la necesidad de formalizar el empleo en Colombia y la creación de puestos formales que permitan un trabajo digno. En este punto se plantea invertir \$195.809 millones.

Recomendaciones OCDE de cara a fomentar la competitividad y el crecimiento de la economía

Un punto en el que la OCDE hace una valoración sin duda positiva es en el nivel de desempeño macroeconómico de Colombia. Al respecto, señala un crecimiento considerable de la economía colombiana en la última década. También califica como positivo que los tratados bilaterales de libre intercambio han disminuido barreras a la inversión y el comercio. Asimismo, resalta los avances en materia de seguridad que han contribuido a las mejoras económicas del país, lo cual ha reducido el vacío del PIB per cápita acorde con las economías de dicha organización.

Sin embargo, la productividad e inversión en sectores no asociados a la industria minero-energética sigue siendo relativamente mínima. Aquí la OCDE emite como diagnóstico que esto se debe a la alta carga tributaria sobre la inversión y el trabajo, la inadecuada infraestructura y al limitado acceso al financiamiento. Todos estos son impedimentos para la competitividad, lo cual retrasa los propósitos de reducción de pobreza en términos generales, pues esos factores están altamente relacionados con la desigualdad y con la informalidad.

No obstante algunos avances importantes en materia de innovación que resalta la OCDE, en un contexto de apertura internacional y de tratados de libre comercio, Colombia debe aprovechar estas oportunidades para mejorar sus ventajas en interacción con redes globales de conocimiento, innovación y cadenas de valor. Según la OCDE, teniendo en cuenta la inversión en investigación y desarrollo en el país (que representa solamente el 0,2 % del PIB), está rezagada respecto a los estándares de los otros países que conforman dicho organismo, por ejemplo, en comparación con el 1,2 % en Brasil y el 2,4 % promedio de los demás.

Adicionalmente, el gasto bruto en investigación y desarrollo es de apenas el 0,2 % del PIB, en comparación con el 1,2 % de Brasil y el 2,4 % de la OCDE (OCDE, 2015a, p. 34). La organización recomienda aumentar el núcleo empresarial de la inversión en investigación y desarrollo, pues solo un 30 % de ésta recae en el sector empresarial, en comparación con las cifras de los principales países de la OCDE y China, que están entre el 65 y el 70 %. El sector de pymes de Colombia emplea aproximadamente al 81 % de la población activa y equivale a un 40 % del PIB y un 13 % de las exportaciones totales (OCDE, 2015a, p. 34).

La infraestructura también es materia de evaluación en el marco del fomento a la competitividad de la economía. Al respecto, la OCDE estima que más que dar prioridad a la inversión en nuevos proyectos, debería destinarse al menos la mitad de las inversiones al mantenimiento de las vías actuales, lo cual es mucho más eficiente (OCDE, 2015a, p. 36).

Para fomentar la innovación y el emprendimiento para mejorar las cadenas de valor, la OCDE recomienda incrementar la productividad y la competitividad fuera del sector de las materias primas para crear más puestos de trabajo en el sector formal. Por otra parte, sugiere disminuir la informalidad a través de la formación y capacitación a los trabajadores para tener mejores habilidades y competencias. También propone adaptar la legislación para mejorar el clima de negocios —en términos de barreras comerciales—, promover la competencia y dotar de mayor eficiencia al sistema judicial para fortalecer al Estado de Derecho (OCDE, 2015a, p. 22). Finalmente, reitera la necesidad de impulsar la productividad en el ámbito de la agricultura, la manufactura y los servicios, y ayudar a las empresas a incrementar su competitividad en la economía global. Esto implica sobre todo invertir en el capital humano y reformas al sistema laboral para que sea mucho más equitativo e incluyente.

En este ámbito, en el artículo 7 del PND el Gobierno nacional propone que, a través de Colciencias, el DNP y las entidades descentralizadas, se dé prioridad al desarrollo de investigación con impacto productivo. También se incluye como meta la creación y el fomento de parques científicos, tecnológicos y de innovación, una estrategia que ya viene siendo impulsada por MinCIT, Colciencias y el DNP. El presupuesto de inversión en investigación e innovación asciende a más de \$22 billones.

Por otra parte, el artículo 11 incluye el Programa de Transformación Productiva (PTP), cuyo objetivo es “la implementación de estrategias público-privadas y el aprovechamiento de ventajas comparativas para la mejora en productividad y competitividad de la industria, en el marco de la Política de Desarrollo Productivo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”. En este aspecto sobre desarrollo productivo se prevén inversiones por más de \$78 billones hasta 2018.

A fin de fomentar la infraestructura y la logística para impulsar la competitividad, en el artículo 31 del PND se prioriza la financiación del desarrollo de sistemas de transporte más eficientes en las ciudades. También reciben especial énfasis la generación de alianzas público-privadas (APP) para el desarrollo de infraestructura en el país. El plan contempla una inversión superior a los \$62 billones hasta 2018.

En cuanto a poner en marcha mejores políticas de TIC para fomentar la innovación, el PND contempla invertir en la producción de *software* y de innovaciones sociales a través de la tecnología, al igual que un impulso en la regulación que permita el incremento de la banda ancha en el país. Aquí está prevista una inversión de \$22 billones.

Finalmente, en línea con la promoción de un entorno más propicio para los emprendedores, se resalta el papel de Bancóldex en el apoyo al financiamiento de iniciativas de emprendimiento (artículo 11 del PND).

Recomendaciones OCDE hacia una gobernanza más eficaz y eficiente

Dado que la OCDE se ha caracterizado por agrupar a los países con mejores prácticas de gobernanza, las recomendaciones en este sentido adquieren una especial importancia para Colombia. Los criterios de eficiencia y efectividad están en el centro del diagnóstico y los lineamientos de política que ha sugerido este organismo al país.

Asuntos como la coordinación entre los distintos niveles de gobierno nacional y subnacionales; la existencia de un sistema de información que permita tomar decisiones basadas en la evidencia; gobierno en línea; y la contratación pública, son focales en esta dimensión de las recomendaciones.

En palabras de la OCDE:

[L]a agilidad estratégica en lograr una administración pública eficiente y efectiva que genere políticas sólidas para los ciudadanos y las empresas, acordes con la seguridad, crecimiento y prosperidad del país, son clave para garantizar que el gobierno de Colombia pueda desarrollar políticas de forma coherente con una agenda de largo plazo para el desarrollo, la cohesión, la competitividad y la prosperidad del país. (OECD, 2013b)

Algunos datos que resalta la OCDE en su valoración de este aspecto de la política en Colombia tienen que ver con transparencia y contratación pública. Por ejemplo, en 2011, más de cien alcaldes (de un total de 1.123 municipios) fueron sancionados por el Procurador General de la República de Colombia. En 2011, menos del 30 % de los contratos se adjudicaron por vía de la licitación pública (OCDE, 2015a, p. 51).

Por otra parte, el tema fiscal recibe atención especial en este informe de la OCDE, en la medida en que se debe asegurar no solo la inclusión de políticas sino también su financiación. Durante la última década, los impuestos se han incrementado en un 3 % respecto al PIB, pero el total de la recaudación no llega siquiera al 20 % del total del PIB. El impuesto a la renta solo representa el 0,7 % del PIB en comparación con la media de la OCDE de 8,5 % es muy bajo, ya que existen demasiadas exenciones que benefician a quienes más recursos tienen.

La evaluación de la OCDE sobre el marco fiscal tributario podría resumirse en estos cinco puntos clave:

- La evasión de impuestos es una práctica extendida.
- La carga tributaria empresarial es elevada en términos internacionales.
- Las exenciones tributarias y los regímenes especiales hacen que el sistema tributario sea más complejo y regresivo.
- Los gobiernos subnacionales podrían recaudar más: los niveles territoriales pueden efectuar el incremento de impuestos a la

actualización de estos, ya que hoy dependen de las transferencias particularmente.

Y, al respecto, ha generado las siguientes recomendaciones principales:

- Realizar una reforma integral del sistema tributario para aumentar la equidad, el crecimiento y la recaudación.
- Reducir la evasión de impuestos mediante el fortalecimiento de la administración tributaria y el aumento de las sanciones.
- Reducir la carga tributaria sobre la inversión, disminuyendo paulatinamente la tasa del impuesto a la renta de sociedades, retirando gradualmente el impuesto al patrimonio neto sobre las empresas y eliminando el IVA a la inversión.
- Aumentar la progresividad del impuesto a la renta de las personas, gravando los dividendos y eliminando las exenciones regresivas.
- Implementar un impuesto al carbono para lidiar de manera costo-eficiente con las emisiones.

Finalmente, la OCDE resalta como positivo el ingreso de Colombia a la Alianza para el Gobierno Abierto y la creación de una plataforma en que la sociedad civil puede construir y visibilizar avances en materia de transparencia y de un gobierno más participativo e incluyente⁸.

Otro aspecto clave es la consideración de que Colombia es un país “megadiverso” en términos regionales, en el que las disparidades entre las distintas partes del territorio son muy grandes. Aquí son prioridad la modernización de estructuras administrativas y de la capacidad de toma de decisiones; la gestión y el servicio a nivel nacional y subnacional; así como la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Otras recomendaciones de la OCDE en esta dimensión tienen que ver con:

- Fortalecer el rol de las instituciones para reducir la corrupción y los niveles de criminalidad y violencia que generan efectos perversos para las empresas.

8 Colombia lleva desde el año 2010 implementando estrategias en colaboración de organizaciones de la sociedad civil como Transparencia por Colombia, para hacer una administración más participativa, transparente e incluyente a través de la Alianza para el Gobierno Abierto, AGA Colombia, en donde se han producido dos estrategias: una en 2011 y la segunda recientemente presentada en agosto de 2015. Sobre este proyecto, la información está disponible en: <http://agacolombia.org/>.

- Una reforma del sistema tributario para redistribuir la recaudación nacional con los gobiernos subnacionales, de cara a mejorar la estabilidad y sostenibilidad financiera de éstos⁹. Una mejor coordinación del sistema de transferencia y los gastos corrientes de inversión que se financian a través de recursos propios y regalías optimizaría la eficiencia del gasto subnacional (OCDE, 2015a).

En este ámbito, es notorio el lugar prioritario, al menos en términos discursivos, que se le ha dado al “buen gobierno” en el PND, para el que se tienen dispuestos los siguientes ejes de inversión:

- Lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas con una inversión de \$1,5 billones
- Gestión óptima de la información: \$1,6 billones
- Eficiencia y eficacia administrativa: \$2,8 billones
- Articulación Nación-territorio fortalecida: \$1,6 billones

Además, respecto a la recomendación de la OCDE sobre mejorar el sistema de información y estadística como base fundamental para la toma de decisiones, el PND ha determinado acciones encaminadas al mejoramiento en el sistema de control unificado para las entidades públicas (artículo 133); la selección de personal a través de concursos públicos (artículo 134); la obligación de las diferentes instituciones y entidades de los diferentes niveles de hacer la información pública (artículo 159); la creación de un sistema estadístico nacional de todas las instituciones nacionales (artículo 160); un nuevo censo nacional de población y vivienda que permita tener información para la adecuada formulación de políticas públicas (artículo 161). También se ha incluido un artículo sobre el desarrollo en la administración eficiente de recursos (artículo 149).

Ahora bien, aunque el PND no hace explícita una reforma tributaria como lo sugiere la OCDE, sí contempla crear políticas que permitan movilizar recursos para el cumplimiento del Plan. En el plan de inversiones se encuentran dos ejes respecto al tema fiscal:

- Gestión óptima de la gestión de los recursos públicos: \$ 129.971 millones
- Fortalecimiento del sector Hacienda: \$4.332 millones

⁹ El gobierno central adjudica alrededor de 30 % de sus ingresos totales a los gobiernos subnacionales.

En el PND también se plantea la emisión de títulos de deuda que permitan obtener recursos para el financiamiento de los programas y se contempla el uso de la metodología orientación de la inversión a resultados que consiste en:

El uso eficiente y transparente de los recursos de inversión, permite alinear los planes y objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo con el Plan Plurianual de inversiones y hace posible establecer una relación directa entre el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía. La Nación adoptará, entre otras, esta técnica como uno de los instrumentos de gestión de la inversión pública y promoverá su adopción por las entidades territoriales. (PND, artículo 148)

En Colombia aún está pendiente la generación de una reforma tributaria integral que permita avanzar sobre las recomendaciones de la OCDE en el tema fiscal.

El camino de Colombia hacia la OCDE: ¿medidas internas que abonan el terreno para la construcción de paz y el posconflicto y un mayor posicionamiento del país a nivel internacional?¹⁰

El presente apartado tiene un doble propósito. Por un lado, identificar algunos elementos claves de las recomendaciones de política de la OCDE de cara a la transición del conflicto al posconflicto¹¹. Por otro, señalar algunos puntos que permiten reflexionar acerca de lo que podría significar para la política exterior colombiana el eventual ingreso del país a dicho organismo y los posibles dilemas que esto implicaría.

Para el análisis en términos de la relación entre las medidas internas que se desprenden de las recomendaciones de la OCDE y la transición hacia el posconflicto, se tiene como marco de referencia una visión de construcción de paz que prepara el terreno para el posconflicto y que

10 Parte de esta sección se basa en los análisis contenidos en Gehring y Cuervo (2014) y Gehring y Koch (en prensa).

11 Aunque hacer un análisis exhaustivo de cada una de las recomendaciones y sus implicaciones para el desarrollo del país desborda el alcance del presente artículo, sí se sugieren aspectos fundamentales que se conectan con la preparación del terreno hacia el posconflicto.

combina elementos *minimalistas* —en los que la paz está asociada a resultados humanitarios urgentes en el corto plazo— con una visión *maximalista* —que incluye aspectos de una agenda de desarrollo, con resultados más a mediano y largo plazo— (Rettberg, 2010, p. 379). Esto implica “diseñar programas suficientemente flexibles para abordar necesidades de emergencia al mismo tiempo que la visión para generar los fundamentos del desarrollo posterior” (Rettberg, 2010, p. 380). Es decir, se trata del punto de la transición en que se pasa de una agenda humanitaria a una agenda de asuntos para el desarrollo.

Esto es particularmente relevante pues en el proceso de transición del conflicto hacia el posconflicto se enfrentan dos desafíos fundamentales: la recuperación económica y reducir el riesgo de recaer nuevamente en la confrontación armada (Collier, 2004; Collier *et al.*, 2008; Walter, 2010). Los argumentos para explicar la recurrencia de los conflictos internos¹² son diversos —falta de compromiso con los acuerdos, permanencia de estructuras ilegales, fallas en la reintegración de los excombatientes, entre otros—. Sin embargo, algunos estudios señalan que avanzar en la recuperación económica y la dinamización de elementos claves para el desarrollo socioeconómico en la transición hacia el posconflicto minimiza ese riesgo, dado que la falta de desarrollo a menudo está relacionada con el surgimiento y la prevalencia de los conflictos armados (Collier, 2004).

La pregunta central a responder aquí es ¿por qué hablar de buenas prácticas de gobernanza, coordinación entre los distintos niveles de gobierno nacional y subnacionales, desarrollo territorial inclusivo e igualdad de oportunidades, tiene que ver con la transición hacia el posconflicto en Colombia?

Varias de las medidas de política pública sugeridas por la OCDE están relacionadas con la promoción de un desarrollo con igualdad de oportunidades de acceso al crecimiento económico y, sobre todo, con una gestión del gobierno mucho más homogénea y sólida en todo el territorio nacional. Y bien, como se ha afirmado en otro momento (Gehring y Cuervo, 2014), las diversas problemáticas que aquejan a Colombia —incluida la persistencia del conflicto armado— se originan, principalmente, en la incapacidad estatal para ejercer efectivamente el poder en los distintos

12 Según las estadísticas, este riesgo es alto: más de la mitad de países donde se presentó un conflicto armado en las últimas seis décadas dio origen a una nueva guerra, y desde 2003, cada guerra civil que se ha iniciado ha sido por la continuación de una anterior (Walter, 2010).

niveles de gestión territorial. Además, tienen diversas manifestaciones en las regiones. Incluso si se llega a algún acuerdo en La Habana, los distintos puntos de la agenda tendrán que tener una aplicación particular según las regiones del país e impactarían la gestión a nivel local y departamental y pasarían por lo que el Alto Comisionado para la Paz ha denominado la “paz territorial” (Jaramillo, 2014).

En ese sentido, sin un ordenamiento territorial adecuado, sin un sistema de repartición del poder y cogestión entre gobierno central y gobierno local —mediado por un marco normativo eficiente y que se aplique—, y sin una inclusión real de todas las regiones y sectores sociales en el desarrollo del país, ninguna paz va a tener sentido ni será sostenible. Así, una estrategia integral para abordar esta problemática, por un lado, debe incluir de manera complementaria la recuperación del monopolio de la fuerza en todo el territorio y el aumento de la seguridad; y por otro lado, la presencia civil del Estado a través de funciones administrativas, jurídicas, educativas y de infraestructura, entre otras.

Ahora bien, en cuanto a lo que podría significar para la política exterior colombiana el eventual ingreso del país a dicho organismo, hay varias implicaciones y posibles dilemas que vale la pena señalar.

En primer lugar, a nivel global, la membresía en la OCDE podría verse como una especie de “sello de calidad”, muestra de la confianza en las políticas económicas del país y de que se trata de una economía importante a nivel global. En ese sentido, el ingreso de Colombia a la OCDE es una oportunidad en materia de política exterior en la medida en que le permite tener una imagen favorable, atraer la inversión extranjera y entrar a fortalecer lazos de cooperación en distintos ámbitos, principalmente comerciales, con países de esa organización.

En segundo lugar, a nivel regional, el camino del país hacia la OCDE también tiene el potencial de generar críticas, por ejemplo, provenientes del vecindario, que podrían ver en la intención colombiana de ingresar al organismo como un refuerzo del alineamiento e interés de Colombia en los países “ricos” y desarrollados, especialmente en EE.UU. Es decir, al ingresar a la OCDE, la identidad internacional de Colombia de cara a países vecinos sería la de un país mucho más cercano al Norte y a las potencias mundiales y, en consecuencia, que se aleja de los países del Sur y los liderazgos regionales. Así, el ingreso a la OCDE podría ser visto como una plataforma desde la que el país podría tener espacios de cooperación

como los bloques de la TPP o la TTIP, más atractivos que la cooperación Sur-Sur.

En tercer lugar, una membresía de Colombia en la OCDE en un contexto de posconflicto podría mejorar sus relaciones con algunos países, pero también hay quienes afirman que esto podría ser contraproducente. Ello está relacionado con el hecho que Colombia ingrese al grupo de los países más “ricos” —sumado a que ya es un país de renta media, que en principio no necesitaría recursos de cooperación al desarrollo, mucho menos en una fase en la que cesa el conflicto armado, que durante décadas ha justificado la continuación de recursos de cooperación internacional—. De cierta forma, el ingreso a la OCDE podría reforzar la percepción —que ya se ha venido dando con los intentos de Colombia de ofrecer ayuda a otros países— de que el país podría no necesitar los recursos de cooperación —sin embargo, estimados por muchos como necesarios para algunas de las medidas que se deberán implementar en el posconflicto—.

Por otra parte, también vale la pena reflexionar acerca de qué interés tienen los países de la OCDE en el ingreso de Colombia a este organismo. Sin duda, factores como la situación geoestratégica del país, su riqueza en materia de biodiversidad, así como los recursos naturales no renovables como petróleo, carbón, lo hacen una contraparte atractiva para la cooperación y el intercambio comercial.

Adicionalmente, para un país como EE.UU., uno de los miembros de la OCDE que han expresado abiertamente su apoyo al intento de Colombia de pertenecer a esta organización, la materialización de esa meta sería importante en términos estratégicos, dado que los Estados que ingresan a la OCDE también muestran con ello estar de acuerdo con la política económica que ha supuesto la existencia de unos países desarrollados y otros, en la periferia, en vía de desarrollo. En un contexto en el que han surgido y se mantienen gobiernos de izquierda en Latinoamérica, críticos de la hegemonía de EE.UU. y que quieren apartarse de la dependencia histórica que ha tenido la región frente a este referente, Colombia prevalece como país aliado de EE.UU. —y ratificaría este rol con su ingreso a la OCDE—. Esto, de nuevo, podría generar mayores tensiones con los vecinos.

Ahora bien, también hay que reconocer que la OCDE ha ido perdiendo relevancia, en especial en algunos países como los BRICS, que se inclinan más por crear sus propias organizaciones. Así que Colombia ingresaría posiblemente a un organismo que está más bien perdiendo su

importancia internacional, al tiempo que para la OCDE puede ser funcional mostrarse a través del ingreso de países como Colombia, no como un “club de los ricos” sino como un espacio de cooperación con países de renta media.

Finalmente, vale la pena mencionar que el país también se enfrenta a un dilema a la hora de implementar las recomendaciones de la OCDE, en la medida en que algunas de ellas podrían suponer contradicciones a nivel interno. Sin duda, los objetivos de promover un desarrollo económico sostenible, con un sector agropecuario más competitivo y oportunidades de acceso a empleo y educación de calidad, son claves para el país. Pero los lineamientos específicos para llegar a esas metas deberían ser discutidos a nivel interno, pues de lo contrario, aplicar las recomendaciones de manera irrestricta, sin poner a dialogar las medidas con las condiciones institucionales y el contexto interno, puede incluso llevar al riesgo de profundizar aún más las brechas existentes.

Conclusiones y recomendaciones para tomadores de decisión y otros grupos de interés

- Aunque los lineamientos de la OCDE son medidas que ya se habían contemplado antes en la política interna, tal vez este esfuerzo de política exterior ligado a un interés de política pública a nivel interno permita revestir de mayor compromiso y voluntad sostenida la implementación de dichos lineamientos.
- Priorizar líneas de política como desarrollo sostenible, desarrollo rural, inclusión social, superación de la pobreza, igualdad de oportunidades para el acceso a educación, empleo y otros “beneficios” del crecimiento económico, es clave para el posconflicto. Por un lado, para la sostenibilidad de lo acordado producto de negociaciones en Cuba, si se tiene en cuenta que su implementación está inspirada en el concepto de “paz territorial” al cual se ha referido el Alto Comisionado para la Paz en numerosas oportunidades. Y por otro lado, y tal vez tan relevante como lo anterior, se estaría preparando la institucionalidad del país para generar dinámicas de superación de los factores que han alimentado el conflicto armado durante décadas y que, en caso de no ser abordados, profundizarían las problemáticas desfavorables para la paz.

- Ambos propósitos (la sostenibilidad de los acuerdos y la construcción de paz) son claves tanto en el escenario del logro de los acuerdos de paz entre el Gobierno y grupos guerrilleros, como en el eventual caso de que aún no se produjeran. Al adoptar esas medidas necesarias en el camino hacia la OCDE, Colombia también está preparándose institucionalmente para una fase de posconflicto y, en últimas, para la construcción de una paz sostenible. Lo anterior teniendo en cuenta que este logro tiene una profunda conexión con la consolidación del país en temas fundamentales como la gobernabilidad territorial, la inclusión social, el desarrollo sostenible y el cierre de brechas regionales, entre otros.
- Sin embargo, no hay que adoptar las medidas “a rajatabla”. Se trata de lineamientos y recomendaciones, basados por supuesto en análisis y diagnósticos sobre la realidad de Colombia, pero también hay algunos asuntos que el país debe discutir antes de adoptar irrestrictamente. Por eso es posible que el proceso tarde más si realmente se van a implementar las transformaciones necesarias.
- Tal vez uno de los valores agregados de la OCDE en términos del momento en que ocurre este proceso, es que tal vez sea la oportunidad para hacer algunas de las transformaciones pendientes del país, de manera articulada entre las distintas instituciones, aprovechando la coyuntura del proceso de paz.
- Se puede observar un correlato en la política exterior colombiana respecto a los cambios internos y viceversa. De un lado, a nivel doméstico, por la evolución del conflicto y la posibilidad cada vez más cercana de una firma de acuerdos de paz que permitirían avanzar con más contundencia en la transición hacia el posconflicto, la agenda de política pública se concentra ya no solo en asuntos ligados a seguridad, criminalidad, conflicto —por supuesto sin descuidar estos—; sino que va ampliándose la política a temas de la agenda de desarrollo: educación, oportunidades para la equidad, entre otros. De otro lado, a nivel internacional, la política exterior colombiana también ha ido dando ese viraje: de una agenda altamente securitizada, a una de cooperación en otros ámbitos; y de ser un país receptor de ayuda, a buscar potenciales espacios donde Colombia puede aportar a otros países, bien sea en modelos de cooperación triangular o cooperación Sur-Sur.

- Algunos dilemas se presentan a la hora de analizar la relevancia del posible ingreso de Colombia a la OCDE, que vale la pena que los tomadores de decisión y grupos de interés tengan en cuenta. Tal vez el más importante de todos tiene que ver con adoptar las recomendaciones de política de la OCDE sin desconocer las necesidades y particularidades del contexto local.

En cuanto a recomendaciones, algunos puntos que desde el Gobierno colombiano deben seguir fortaleciéndose son:

- En términos de buenas prácticas de gobernanza, la definición y delegación de funciones para niveles local e intermedio en Colombia es prioritaria. En particular, se debe fortalecer el nivel intermedio (departamental), pues en un escenario de posconflicto éste tendrá gran importancia principalmente por dos razones. Por un lado, cualquier acuerdo al que se llegue en las negociaciones de paz tendrá una expresión práctica en territorios específicos (municipios). Por otro lado, gran parte de los programas y políticas relacionados con la provisión de bienes y servicios para garantizar unas condiciones básicas de existencia han estado, están y estarán a cargo del nivel nacional. Así, el nivel intermedio tendrá la función de articular efectivamente lo que desde el nivel nacional se proponga con lo que a nivel local se ejecute.
- También es prioritario garantizar seguridad jurídica y eficiencia administrativa. La presencia diferenciada del Estado no solo se mide en términos de ausencia o existencia de entidades estatales; también es clave tener en cuenta la calidad de la gestión pública en las diferentes regiones. Para lograr un servicio público más eficiente y profesional en todas las regiones, es necesario —aunque no suficiente— tener una planta de empleados e infraestructura física. Pero también los funcionarios e instalaciones públicas deben ser competitivos y funcionales. Un punto clave es lograr “desconcentrar” el personal calificado en las regiones. Otro es lograr una mejor y mayor capacitación de los trabajadores de la rama pública a nivel local y departamental.
- Desde la perspectiva de política exterior, vale la pena continuar y profundizar los esfuerzos de Colombia por ofrecer cooperación en temas en los que el país ha acumulado experiencia y conocimiento. El hecho de que Santos haya anunciado en el marco de su intervención en la Asamblea General de la ONU que Colombia hará un aporte gradual

de 5.000 cascos azules a las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU durante los próximos tres años, es un gesto muy positivo. En particular, porque muestra la disposición del país de no solo ser un receptor sino también un donante de ayuda.

- Hay que continuar buscando participación en espacios multilaterales que presenten oportunidades de comercio y cooperación para el país, como la OCDE. Sin embargo, el Gobierno colombiano debe intensificar la cooperación en la región y, en particular, no subestimar la importancia de los países vecinos. En ese sentido, es importante trabajar en una política pública que integre de forma central la política de fronteras y relaciones con los países vecinos, e intensificar los esfuerzos en este frente continuamente y con visión estratégica de largo plazo. En este punto, deben involucrarse de manera intersectorial los distintos ministerios y entidades estatales involucrados (Comercio, Transporte, Agencia Nacional de Infraestructura, Defensa, ProColombia, comisiones binacionales, etcétera) y formularse una política pública dirigida a fronteras, no solo en materia de seguridad sino también para la generación de alianzas en temas de comercio e infraestructura, entre otros.

Referencias

- Banco Mundial. (2004). *Colombia: una política de tierras en transición*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, 65, 66-89. Recuperado desde <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/92/index.php?id=92>.
- Borda, S. (2011). La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión. En A. Gaviria y D. Mejía (Comps.), *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 149-176). Bogotá: Uniandes.
- García, H. y Calderón, L. (2013). The Political Economy of Fuel Subsidies in Colombia. *OECD Environment Working Papers*, 61, 3-18. Recuperado desde <http://dx.doi.org/10.1787/5k3twr8v5428-en>.
- Gehring, H. y Cuervo, M. (2014). Colombia: From Peace Process to Building a Country. En *Auslandsinformationen* (pp. 59-90). Berlín: KAS. Recuperado desde <http://www.kas.de/wf/en/33.37139/>.
- Gehring, H. y Koch, C. (2016). Kolumbien – auf dem Weg vom failed state zum OECD – Mitglied? En *Auslandsinformationen*. Berlín: KAS.
- Guerra, A. (2014). ¿Gobernanza multinivel o intergubernamentalismo en inversión? En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (pp. 327-366). Bogotá: KAS.
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, Icfes. (s.f.). *Evaluaciones internacionales*. Recuperado desde <http://www.icfes.gov.co/investigacion/evaluaciones-internacionales>.
- Jaramillo, S. (2014). La paz territorial. En *Todo lo que debería saber sobre el proceso de paz. Visión, realidades y avances en las conversaciones que adelanta el Gobierno nacional en La Habana* (pp. 4-8). Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

- Lehuedé, H. (2013). Colombian SOEs: A Review Against the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. *OECD Corporate Governance Working Papers*, 12, OECD Publishing. Recuperado desde <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1ts5s4f6-en>.
- Mason A. C. y Tickner A. (2010). Agentes de inseguridad en la región andina. Crimen transregional y relaciones estratégicas. En B. A. Rettberg Beil (Coord.), *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia* (pp. 351-371). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana*. Recuperado desde <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.). *Estrategia de cooperación internacional en seguridad integral de Colombia*. Recuperado desde http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/politica_exterior/estrategia_de_seguridad_integral.pdf.
- Misión Permanente de Colombia en Naciones Unidas. (25 de agosto de 2015). *Intervención del Embajador Néstor Osorio en Open Debate - United Nations Peacekeeping Operations*. Recuperado desde http://www.colombiaun.org/English/Security%20Council/Statements%202011/statements_for_2011/aug25_11_Statement.html.
- Moreano, H. (2005). *Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela*. Recuperado desde <http://www.flacso.org.ec/docs/i24moreano.pdf>.
- OCDE. (2014). *Panorama de la educación 2014*. Recuperado desde http://www.oecd.org/countries/colombia/Colombia_EAG2014_CountryNote_ESP.pdf.
- OCDE. (2015a). *Colombia; políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo*. Recuperado desde <http://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>.
- OCDE. (2015b). *Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas: Colombia 2015*. Recuperado desde <http://www.OCDE.org/countries/colombia/OCDE-review-of-agricultural-policies-colombia-2015-9789264227644-en.htm>.

- OCDE y BM. (2012). *La educación superior en Colombia*. Recuperado desde <http://www.oecd.org/edu/Evaluaciones%20de%20pol%C3%AAdticas%20nacionales%20de%20Educaci%C3%B3n%20-%20La%20Educaci%C3%B3n%20superior%20en%20Colombia.pdf>.
- OECD. (2013a). *Colombia: Implementing Good Governance*. Recuperado desde <http://www.OCDE.org/countries/colombia/colombia-implementing-good-governance.htm>.
- OECD. (2013b). *Public Governance Reviews*. Recuperado desde http://www.oecd-ilibrary.org/governance/colombia-implementing-good-governance_9789264202177-en.
- OECD. (2013c). *Regulatory Policy: Colombia*. Recuperado desde <http://www.OCDE.org/countries/colombia/regulatory-policy-colombia.htm>.
- OECD. (2014a). *Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Colombia – 2014*. Recuperado desde <http://www.oecd.org/countries/colombia/fighting-bid-rigging-in-public-procurement-in-colombia.htm>.
- OECD. (2014b). *OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Colombia*. Recuperado desde <http://www.OCDE.org/countries/colombia/colombia-telecom-review.htm>.
- OECD. (2014c). *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*. Recuperado desde <http://www.OCDE.org/countries/colombia/colombia2014.htm>.
- OECD. (2015a). *Colombia - Competition Law and Policy*. Recuperado desde <http://www.oecd.org/countries/colombia/colombia-competition.htm>.
- OECD. (2015b). *Colombia: Policy Priorities for Inclusive Development*. Recuperado desde <http://www.OCDE.org/countries/colombia/colombia-policy-priorities-for-inclusive-development-9789264233393-en.htm>.
- OECD. (2015c). *Economic Survey of Colombia 2015*. Recuperado desde <http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-colombia.htm>.

- OECD. (2015d). *Colombia: Supporting the development of local innovation systems – Policy review*. Recuperado desde <http://www.oecd.org/countries/colombia/supporting-the-development-of-local-innovation-systems-in-colombia.htm>.
- OECD. (2015e). *Fiscal Decentralisation in Colombia. New Evidence Regarding Sustainability, Risk Sharing and “Fiscal Fatigue”*. Recuperado desde http://www.OCDE-ilibrary.org/economics/fiscal-decentralisation-in-colombia_5js30tzip18kj-en.
- OECD. (2015f). *Making Colombia’s Tax Policy More Efficient, Fair and Green*. Recuperado desde http://www.oecd-ilibrary.org/economics/making-colombia-s-tax-policy-more-efficient-fair-and-green_5js0c-qs9605g-en.
- OECD. (2015g). *Reforming the pension system to increase coverage and equity in Colombia*. Recuperado desde http://www.oecd-ilibrary.org/economics/reforming-the-pension-system-to-increase-coverage-and-equity-in-colombia_5js0cqrr97s4-en.
- OECD. (2015h). *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Colombia*. Recuperado desde <http://www.oecd.org/countries/colombia/oecd-review-corporate-governance-soe-colombia.htm>.
- Pastrana, E., Betancourt, R. y Castro, R. (2014). Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional de cara a la multipolaridad presente. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 173-206). Bogotá: Editorial Universidad Santiago de Cali y KAS.
- Pastrana, E. (2011). La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos? *KAS Paper*, 15. Bogotá: KAS.
- Pastrana, E. (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Bogotá: Editorial Universidad Santiago de Cali y KAS.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2014). Análisis de política exterior en el marco de procesos de regionalización: interrogantes que plantea la creación de la Alianza del Pacífico. En E. Pastrna y H. Gehring (Eds.),

- Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 29-76). Bogotá: Editorial Universidad Santiago de Cali y KAS.
- PNUD. (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano*. Bogotá: INDH PNUD.
- Ramírez, S. (2004). *El conflicto colombiano y los países vecinos*. Ponencia presentada en el Taller Guerra, Democracia y Globalización, mayo 10-11, Bogotá.
- Ramírez, S. (2006). La ambigua regionalización del conflicto. En Iepri, Universidad Nacional de Colombia, *Nuestra guerra sin nombre* (pp. 121-170). Bogotá: Norma e Iepri.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, 79-95.
- Redacción Judicial. (2013). Colombia y OTAN firman acuerdo de intercambio de información y experiencia. *El Espectador*. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/colombia-y-otan-firman-acuerdo-de-intercambio-de-inform-articulo-429876>.
- Restrepo Salazar, J. C. y Bernal Morales, A. (2014). *La cuestión agraria: tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House.
- Rettberg, A. (2010). Diseñar el futuro. Una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto. En A. Rettberg (Comp.), *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz* (pp. 373-394). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rojas, D. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis Político*, 19 (57), 85-105.
- Tickner, A. (2004). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. *Colombia Internacional*, 60, 12-35. Recuperado desde <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/439/index.php?id=439>.
- Tickner, A. y Pardo, R. (2003). En busca de aliados para la 'Seguridad Democrática': la política exterior del primer año de la administración de Uribe. *Colombia Internacional*, 56/57, 64-82.
- Trujillo, A. (2012). La internacionalización del conflicto colombiano hacia Ecuador en la primera década del siglo XXI. Una lectura a partir

de las estrategias del Estado y de las FARC. *Papel Político*, 17 (2), 577-620.

Valero, D. (29 de septiembre de 2015). Colombia enviará hasta 5.000 hombres a misiones de paz: Santos. *El Tiempo*. Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/asamblea-onu-misiones-de-paz/16389422>.

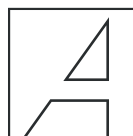
Zarandi, M. (2014). Respectivas de las relaciones entre Unasur y la Unión Europea ¿una nueva forma de birregionalismo? En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multi-nivel y birregionalismo* (pp. 367-400). Bogotá: Editorial Universidad Javeriana y KAS.

Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto,
se terminó de imprimir en Bogotá D.C., en el mes de febrero de 2016,
en los talleres de Opciones Gráficas Ltda.
Somos una empresa responsable con el ambiente

La solución negociada del conflicto armado interno y la consecuente búsqueda de la paz han venido influyendo constantemente la agenda de política exterior colombiana (PEC). Las negociaciones entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) comienzan en 2012 durante el primer período presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014) y han venido avanzando cualitativamente en el segundo (2014-2018). Ante la inminente firma de un acuerdo de paz —que recoja los cinco puntos de la agenda de negociación— entre el Gobierno y las FARC en el transcurso de 2016, la sociedad colombiana enfrentará una serie de desafíos internos y externos en una etapa de posacuerdo o posconflicto. En consecuencia, este libro de autoría colectiva plantea una serie de retos y formula una variedad de escenarios que la PEC deberá enfrentar tanto en el ámbito regional como en el global, así como también en las intersecciones entre los asuntos internos e internacionales que se deriven de la implementación del acuerdo suscrito.



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá
Facultad de Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales



Konrad
Adenauer
Stiftung