



La política exterior colombiana de cara al posconflicto



Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring



La política exterior colombiana de cara al posconflicto



La política exterior colombiana de cara al posconflicto

Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring



Reservados todos los derechos

© Pontificia Universidad Javeriana
© Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia
© Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring, editores

Primera edición: Bogotá, D.C.,
abril de 2017
ISBN: 978-958-781-096-7
Impreso y hecho en Colombia

Editorial Pontificia Universidad Javeriana
Carrera 7.ª n.º 37-25, oficina 13-01
Teléfono: 3208320 ext. 4752
www.javeriana.edu.co/editorial
editorialpuj@javeriana.edu.co
Bogotá, D.C.

Fundación Konrad Adenauer,
KAS, Colombia
Calle 90 n.º 19C – 74, piso 2
Teléfono: (+57) 1 743 09 47
www.kas.de/kolumbien
Bogotá, Colombia

Representante de la KAS para Colombia:

Dr. Hubert Gehring

Coordinación de Proyectos de la KAS:

Andrea Valdelamar

Asistente académico:

Rafael Castro

Asistente editorial:

Paula Alejandra González

Corrección de estilo:

Marcela Manrique Cornejo

Producción gráfica

Opciones Gráficas Editores Ltda.
www.opcionesgraficas.com

Pontificia Universidad Javeriana | Vigilada Mineducación.
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.
Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 73 del 12 de diciembre
de 1933 del Ministerio de Gobierno.

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de su autor y no expresan necesariamente el pensamiento de la KAS. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente y la autorización previa y expresa de los titulares.



Sobre la KAS

La Fundación Konrad Adenauer –KAS, por sus iniciales en alemán– es una fundación política alemana comprometida con el movimiento demócrata cristiano y es sucesora de la Sociedad de Formación Política Demócrata Cristiana, fundada en 1956 y desde 1964 se honra con el nombre del primer canciller federal. La KAS trabaja hace más de 50 años en Colombia cooperando en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el fomento del respeto a los derechos humanos, así como en la promoción de la integración regional, la formación política y la participación ciudadana activa.

Autores

Eduardo Pastrana Buelvas

Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig, Alemania, abogado de la Universidad Santiago de Cali (USC). Fue rector y director de investigaciones de la USC. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJB), adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Es el director del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de dicha facultad. Es profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig; miembro de la *International Studies Association* y de la *Latin American Studies Association*; consultor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS) y de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE). Ha sido profesor de las universidades de Leipzig, de Castilla la Mancha (España), del Valle y USC. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.

Hubert Gehring

Representante actual de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia. Realizó estudios de agronomía en la Universidad de Stuttgart Hohenheim en Alemania e hizo su doctorado en el tema de protección del medio ambiente. Después de trabajar en el Ministerio del 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 Meclemburgo-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.

Colaboradores

En la realización de este *working paper* participaron los profesores Mario Arroyave, Diego Vera, Rafael Castro, Andrés Mauricio Valdivieso, Ricardo Betancourt y Paula González, del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Publicaciones recientes en esta temática



Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior (2012)



Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación (2012)



Colombia y Brasil: socios estratégicos en la construcción de Suramérica? (2013)



Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo (2014)



Alianza del Pacífico: mitos y realidades (2014)



La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales (2015)



Política Exterior Colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto (2016)



La Proyección de China en América Latina y el Caribe (2017)



Contenido

Presentación	11
1. Resumen ejecutivo	13
2. Contexto	15
Contexto doméstico	15
Contexto regional, hemisférico y global	19
3. Retos	25
3.1. Retos temáticos	25
Los retos jurídicos internacionales de Colombia y el modelo de justicia transicional pactado	25
La política exterior colombiana y las organizaciones no gubernamentales (ONG) de cara al posconflicto	27
Impactos del posconflicto en los complejos de seguridad regional y en las redes de seguridad regional	28
La política exterior colombiana de cara al problema del narcotráfico	29
La tensión entre la estrategia económica de inserción internacional y los compromisos derivados de los acuerdos	30
La estrategia económica de inserción internacional frente a las demandas sociales y ambientales internas en el posconflicto	31

3.2. Retos geográficos	32
Impactos del posconflicto en un vecindario obligado	32
La redefinición de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos	37
Las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿repotencialización y profundización?	42
¿Fortalecimiento y consolidación de la diversificación geográfica o estancamiento y/o retroceso?	45
4. Posibles escenarios	47
La proyección y el rol de Colombia en el escenario global	47
La proyección y el rol de Colombia en el escenario interamericano	49
La proyección y el rol de Colombia en los escenarios subregionales	51
La estrategia económica internacional de Colombia en un escenario de posconflicto	53
Relaciones comerciales e inversión extranjera	54
Cooperación internacional y financiación del posconflicto	57
5. Conclusiones	59
6. Recomendaciones	63
7. Referencias	66



Presentación

A lo largo de varias décadas, el compromiso de la Fundación Konrad Adenauer –KAS– en Colombia ha estado encaminado a promover el fortalecimiento de la democracia en el país; para ello hemos trabajado en conjunto con expertos y diversas organizaciones interesadas en el tema, con el propósito de acompañar los procesos democráticos en sus diferentes dimensiones.

Uno de los ejes transversales para este fin ha sido impulsar el diálogo abierto y plural alrededor de temas coyunturales de impacto para Colombia, no solo a nivel nacional sino internacional. En este sentido, propiciar discusiones académicas sobre política exterior y seguridad ha sido fundamental en nuestra labor.

En consecuencia, y de manera especial durante los últimos años, la KAS en Colombia ha concentrado esfuerzos en consolidar una línea de investigación en materia de política exterior que permita analizar las relaciones del país con actores relevantes en los ámbitos regional y global. Con el apoyo y la contribución de un grupo de expertos liderado por el doctor Eduardo Pastana Buelvas, profesor titular de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, desde el año 2012 hemos favorecido espacios de discusión con el fin de generar grandes aportes alrededor de esta temática.

En esta oportunidad, y con la firma del acuerdo final entre el Gobierno nacional y las FARC, consideramos pertinente analizar qué variables y factores cobrarán importancia para garantizar un ambiente internacional a favor de la construcción de paz en Colombia.

Lo anterior nos llevó a impulsar, una vez más en cooperación con la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, un estudio para analizar los retos –jurídicos, políticos, económicos, sociales y ambientales– que deberá enfrentar la política exterior colombiana una vez comience la transición hacia el posconflicto.

Teniendo como punto de partida el libro *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*, publicado en el año 2015, nos dimos a la tarea de generar un documento de trabajo en un formato pensado tanto para el público académico como para los distintos actores que están en posición de tomar decisiones frente al asunto.

El resultado de este ejercicio es el documento ejecutivo que aquí presentamos, en el que se examinan los posibles desafíos y escenarios a los que el Estado colombiano deberá hacer frente con la firma de los acuerdos y los impactos que este proceso tendrá en las relaciones de Colombia con otros países a nivel regional y global.

Para lograr esto, luego de una contextualización acerca de los principales aspectos que marcan los lineamientos de la política exterior colombiana, el autor del texto realiza un análisis completo y riguroso alrededor de los siguientes ejes temáticos: los retos jurídicos internacionales de Colombia y el modelo de justicia transicional pactado; la política exterior colombiana y las ONG; los impactos del posconflicto en los complejos y redes de seguridad regional; el rol del narcotráfico en la implementación de una política exterior para el

posconflicto; las tensiones generadas por la estrategia económica de inserción internacional y los compromisos derivados de los acuerdos; la redefinición de las relaciones entre Colombia con los países vecinos, Estados Unidos y la Unión Europea; la proyección y el rol de Colombia en escenarios globales, multilaterales y regionales, entre otros.

Al finalizar el documento, se recogen las principales conclusiones y se sugieren algunas recomendaciones que el Gobierno y otros actores deben tener en cuenta a partir del análisis y los hallazgos encontrados.

Es importante resaltar que, aunque estamos seguros de que hay muchos temas más por abordar en este campo que desbordan el alcance del presente documento,

sabemos que este constituye una importante aproximación que además ofrece al lector datos y argumentos para hacerse a una opinión más informada acerca del tema.

Finalmente, esperamos que los lectores, académicos y tomadores de decisiones encuentren en este texto un instrumento útil con aportes significativos al debate sobre los retos que enfrentará la política exterior colombiana de cara al posconflicto.

Dr. Hubert Gehring

Representante

Fundación Konrad Adenauer, KAS, en Colombia



Resumen ejecutivo

Finalmente, el Congreso de la República refrendó en diciembre de 2016 el acuerdo que resultó de la renegociación entre el Gobierno colombiano y las FARC, luego del triunfo del No en el plebiscito del 2 de octubre del mismo año para refrendar el Acuerdo Marco de Paz suscrito inicialmente el 26 de septiembre por ambas partes. Pero además, la Corte Constitucional de Colombia procedió a declarar como constitucional el Acto Legislativo No. 1 Para la Paz, el cual permite –a través del llamado *fast track*– un trámite legislativo más expedito para la implementación del acuerdo. De esta forma, por un lado, les otorgó al Presidente y al Congreso de la República una herramienta pertinente y oportuna para agilizar el trámite legislativo de la implementación de lo acordado; por el otro, reafirmó la legitimidad del Congreso para refrendar el Acuerdo de Paz.

En retrospectiva, diversos factores nacionales e internacionales contribuyeron a la generación de un escenario propicio para dar comienzo a las negociaciones de paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Dentro del proceso de preparación de tal escenario, una de las herramientas empleadas por el presidente Juan Manuel Santos fue la política exterior. A través del mejoramiento de las relaciones con los vecinos y, en general, con los países de la región, se logró el apoyo de Estados como Venezuela para convencer a los jefes guerrilleros de sentarse a la mesa de negociación, y el respaldo del Presidente ecuatoriano para la realización de las conversaciones exploratorias con el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

También se gestionó el soporte de socios internacionales claves como Estados Unidos, Alemania y la Unión Europea, quienes enviaron delegados especiales a las negociaciones y se han comprometido a apoyar a Colombia en diversas agendas del posconflicto. Al mismo tiempo, se obtuvo el compromiso de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños para el proceso de verificación de la implementación de los acuerdos.

Así como la política exterior se convirtió en uno de los instrumentos fundamentales para la preparación de las negociaciones de paz y para dotar al proceso de una amplia legitimidad internacional, es razonable considerar que será uno de los elementos esenciales para gestionar la nueva identidad internacional que está construyendo el Estado colombiano, la cual busca proyectar a Colombia como un socio comercial confiable, un país mucho más estable, con unas instituciones más consolidadas, y que puede desempeñar un rol de liderazgo en algunos temas de la agenda de gobernanza regional y global.

Con ese objetivo en mente, el país enfrenta numerosos retos internos y externos para afianzar la imagen internacional que está proyectando. Del primer tipo, en torno a la implementación de la justicia transicional, la consolidación del Estado de Derecho, el avance en el combate contra la desigualdad y la pobreza, la transformación productiva, entre otros. En cuanto a los del segundo tipo, hay una conexión entre retos domésticos e internacionales derivados de la cooperación con

organizaciones de los países del ‘norte’ como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), así como los desafíos propios de la anunciada participación en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Por otro lado, el fortalecimiento del rol del país como oferente de cooperación internacional, en especial en cuestiones de seguridad, y su propuesta de transformación del enfoque prohibicionista de lucha contra las drogas, pueden contribuir a afianzar una identidad internacional mucho más autónoma y propositiva.

En un contexto global en transformación, el Estado colombiano también tiene retos en el proceso de diversificación de geográfica de su agenda exterior, en especial en su inserción en el Asia-Pacífico. Para estos, busca valerse, además de otras estrategias, de instituciones como la Alianza del Pacífico, a la vez que pretende insertarse a los megabloques comerciales que lidera Estados Unidos: el Acuerdo Trans-Pacífico (TPP) y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP). Sin embargo, tales iniciativas podrían verse

afectadas si el presidente electo, Donald Trump, pone en práctica su promesa electoral de finalizar la política de libre comercio que orienta tales megabloques y los tratados de libre comercio (TLC). Por otra parte, los cambios hemisféricos derivados de la nueva estrategia de Estados Unidos hacia América Latina (también está por verse su continuidad), la creciente presencia de China en la región, la inestabilidad político-económica de Venezuela, la crisis de la OEA y la salida de la izquierda de algunos gobiernos latinoamericanos, plantean nuevos retos y oportunidades para el relacionamiento externo del país.

En ese orden de ideas, la política exterior colombiana tendrá diversos retos geográficos y temáticos que encarar en un escenario de posconflicto y deberá ser proyectada estratégicamente en los diferentes escenarios internacionales donde el Estado participa o pretende participar. Sus estrategias de acción exterior también deberán estar alineadas con las necesidades y los desafíos internos del país, para lograr afianzar su nueva identidad internacional y construir una paz estable y duradera en lo nacional.



Contexto

Colombia es un país con capacidades económicas, militares y de influencia diplomática en ascenso con respecto a los demás Estados de la región suramericana y aspira a proyectar un rol más activo en el orden global. Con respecto a la primera afirmación se debe destacar que ha mejorado en varios de sus indicadores internos y a su vez incrementa su posición relativa frente a los demás países de Suramérica, particularmente por los reveses que han experimentado los tres principales miembros de Mercosur: Brasil, Argentina y Venezuela. Por otro lado, con respecto a la idea de tener un rol más activo en el orden global, es una pretensión que suelen tener los países que cuentan con recursos económicos y militares significativos, y con alguna legitimidad normativa como para proyectarse más allá de su espacio geográfico inmediato y asumir algunas responsabilidades en el mantenimiento del orden global. Especialmente, acompañando a las potencias principales, lo que incluye una habilidad sostenida para participar activamente de la construcción de algunos de los temas de las agendas políticas internacionales.

Ello habla de la búsqueda de nuevos roles por parte de Colombia en el sistema internacional, pero siempre dentro de un contexto de factores que pueden facilitar o retrasar su puesta en práctica, además de la presencia de alta incertidumbre en un orden mundial en transición durante las primeras dos décadas del siglo XXI. Por esta razón, resulta conveniente revisar los aspectos principales del panorama interno y externo que encara el país, así como intentar hacer un balance entre los objetivos que se viene trazando la administración de Juan Manuel Santos y sus condicionantes, particularmente aquellos que afectan el diseño y la implementación de la política exterior.

Contexto doméstico

El sorprendente triunfo del No en el plebiscito –celebrado el 2 de octubre de 2016 en Colombia –para refrendar los acuerdos relativos a poner fin al conflicto armado interno, que fueron suscritos por el Gobierno colombiano y las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) el 26 de septiembre de 2016, por algunas semanas mantuvo la suerte del proceso de paz de Colombia en el limbo. Sin embargo, tanto los negociadores del Gobierno como de la guerrilla –de manera constructiva y expresando la mayor voluntad política– se sentaron de nuevo a la mesa de negociación para revisar mucho de lo acordado los últimos seis años en La Habana, con el propósito de evaluar la posibilidad de introducirle cambios, luego de que los representantes del Gobierno recogieran las propuestas de los distintos grupos que conforman el variopinto espectro de quienes impulsaron la campaña del No. Sin excluir, por supuesto, de tal ejercicio a los partidarios del Sí. Finalmente, suscribieron un nuevo acuerdo el 24 de noviembre de 2016, el cual se logró –en contra de todas las expectativas y en tiempo récord– 53 días después de haberse celebrado el plebiscito.

Lo claro fue que la directriz del presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, enfatizó en que los negociadores de ambas partes no debían pararse de la mesa hasta no haber alcanzado un nuevo acuerdo antes de que finalizara 2016. La celeridad que se le dio a la re-negociación de los acuerdos tenía su explicación en el temor real que representaba un posible rompimiento del cese al fuego bilateral acordado y mantenido por las partes, situación que podía haber conducido a un reinicio general del conflicto.

En este sentido, tanto el Presidente Santos, las FARC y, en general, gran parte de la clase política colombiana estuvieron a la altura del momento histórico que encararon. La grandeza política y los intereses de toda una sociedad se pusieron por encima de las mezquindades de individuos o de grupos, cálculos electorales o retaliaciones políticas. La paz es el bien público máspreciado y anhelado por los colombianos. Luego de que las partes lograron el nuevo acuerdo, Santos sometió su refrendación al Congreso, a fin de evitar una nueva polarización de la sociedad colombiana, similar a la experiencia del plebiscito. Además, una vez el Congreso de la República refrendó en diciembre de 2016 el nuevo acuerdo, la Corte Constitucional –pronunciándose mediante una sentencia histórica– procedió a declarar como constitucional el Acto Legislativo Para la Paz, el cual permite llevar a cabo –a través del llamado *fast track*– un trámite legislativo más expedito para la implementación del acuerdo marco.

En esta coyuntura, la formulación de la política exterior es un proceso complejo que involucra momentos de toma de decisión por parte de los actores autorizados en medio de un clima institucional, social, ambiental e internacional que a veces resulta muy enrevesado. Se trata de la adopción de unas estrategias y acciones destinadas primordialmente al exterior, pero que pueden apuntar al fortalecimiento de procesos y políticas internas al estimular variables y conexiones por fuera de las fronteras. Las condiciones internas determinan gran parte del potencial de despliegue externo de un país, por lo que los déficits de estatalidad y gobernabilidad y las carencias poblacionales limitan una participación internacional efectiva. Asimismo, el camino hacia la paz y los planes gubernamentales dirigidos a la superación del conflicto armado inciden en la forma que adquiere la política exterior, ya que se trata de propósitos cuyas exigencias financieras, políticas y logísticas desbordan las capacidades presupuestales del Estado colombiano.

Además, Colombia se encuentra inmersa en un proceso de modernización institucional, apoyada por la OCDE, con miras a cumplir los estándares de buen gobierno y de mercado que exige la pertenencia a ese “club” de los países más desarrollados. Ese proceso de reforma ha incluido no solamente estatutos y planes

contra la corrupción, que sigue siendo un talón de Aquiles en cuanto a la distribución y el uso del presupuesto nacional y las regalías y el desarrollo de los procesos de contratación pública. También ha integrado mejoras para la gestión pública y la rendición de cuentas por medios electrónicos, así como el avance en la conectividad mediante las políticas de extensión de las tecnologías de información y comunicación (TIC), se ha ampliado la capacidad de algunos puertos y aeropuertos y se ha enfatizado para el segundo periodo Santos (2014-2018) la planeación de obras de infraestructura vial de cuarta generación.

En cuanto a la productividad, se han delineado planes de reactivación industrial para las pyme y planes para ampliar la frontera agrícola. Igualmente, se ha ampliado la cobertura en educación básica, secundaria y técnica y se ha incrementado el apoyo financiero a la educación superior. Para 2016, el rubro destinado a educación superó el destinado a asuntos de defensa. Aunque con un cronograma de entregas con delaciones, se ha ampliado igualmente la política de viviendas de interés social. En cuanto a las víctimas, se han venido implementando la restitución de tierras y los programas de reparación, si bien aún de forma incipiente.

No obstante lo positivo de estos esfuerzos, persiste una agenda interna muy compleja de resolver, que se suma a una pérdida de liquidez financiera tanto doméstica como externa y que eleva la presión gubernamental hacia el endeudamiento externo y la venta de activos estatales estratégicos, como aconteció con Isagen (empresa de generación y comercialización de energía eléctrica). Del contexto económico externo se tratará más adelante en detalle, pero basta decir aquí que la combinación entre el desplome de los precios internacionales de los productos primarios, el aumento de la dependencia exportadora de Colombia con respecto al petróleo y el agotamiento progresivo de las reservas domésticas en millones de barriles (calculadas para seis o siete años más con el ritmo de producción actual) ha operado en detrimento del alto crecimiento económico del PIB de los años anteriores a 2013.

Este panorama sugiere la elevación de impuestos, el recorte de la política social y el posible retroceso

de indicadores –hasta ahora positivos para el gobierno Santos– tales como la tasa de desempleo, la tasa de pobreza y la proporción de las clases medias, que por primera vez ha superado a los ciudadanos en condición de pobreza y pobreza extrema. La contracción petrolera y minera también ha obligado al Ejecutivo a intensificar la exploración y considerar viables opciones ambientalmente agresivas como el *fracking*, dejando grandes estragos ambientales que invitan a pensar que esta estrategia de crecimiento llegó a su límite. Las colisiones en este campo entre la Corte Constitucional de un lado, y el Gobierno y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) del otro, reflejan un serio problema institucional.

Añádanse situaciones internas adversas que han golpeado a la economía, tales como una sequía prolongada que amenazó con un racionamiento nacional de tipo eléctrico y puso al país en condición de importador de energía; o el alcance que tuvo la epidemia del Zika y que llegó a reportar hasta cuatro mil casos por semana a inicios de 2016. En el segundo período de Santos, las presiones de paro nacional han sido más voluminosas que en el primero, incluyendo movilizaciones en el sector judicial, obrero, transportador, educativo y agrícola. A su vez, se han presentado en 2016 frecuentes protestas indígenas y campesinas por el acceso a la tierra y en contra de la Ley de Zidres (Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social), contra los grandes proyectos minero-energéticos y/o en oposición a la forma en que se ha dado la política de restitución en varios departamentos, como sucede en Norte de Santander, norte del Cauca, norte de Boyacá, Huila, Antioquia y Tolima. Aunque en 2013 se anunció un gran acuerdo desde La Habana para transformar el modelo de desarrollo rural y se definió un pliego de peticiones entre Gobierno y asociaciones agrícolas, no han sido suficientes para los movimientos que integran la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, el Comité de Integración Social del Catatumbo, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Incluso existen sectores ciudadanos apoyando la idea de firmar a favor de un “referendo por el agro nacional”, entre los que se halla la Asociación Dignidad Agropecuaria Colombiana. Todo ello refleja la alta complejidad y sensibilidad

del tema agrario. La presión inflacionaria, en particular del aumento en los precios de los alimentos, resulta una variable en contra. Además, la revelación sobre las elevadas cifras de desnutrición infantil y mortalidad asociada a la misma dejó al descubierto la condición de subdesarrollo y precariedad de varias regiones de esta “economía emergente” y de “renta media alta”, así como la apropiación y el desvío ilegales de los presupuestos para las políticas sociales locales y regionales.

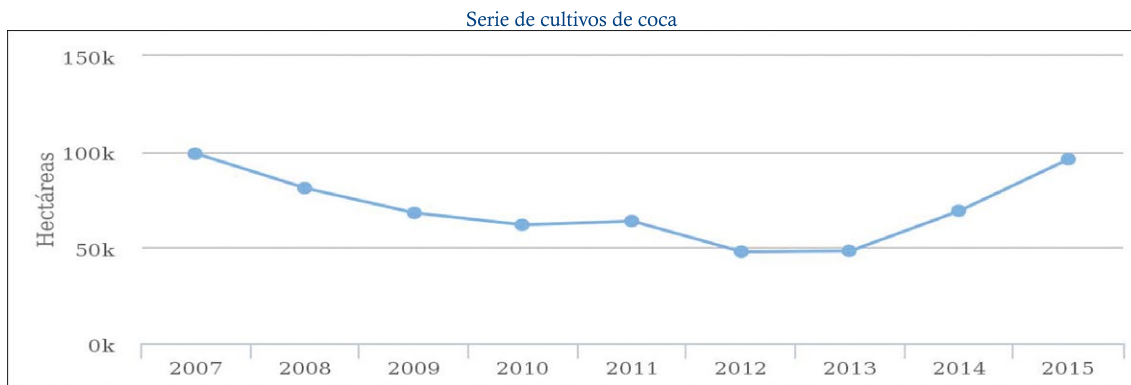
Por otra parte, existen muchas inquietudes frente a la persistente afirmación de las FARC sobre su incapacidad financiera para reparar a las víctimas, que es confrontada con algunos informes sobre sus activos en el exterior, como el de *The Economist*, que define su caudal en unos 10.500 millones de dólares y lo supone disperso entre países como Costa Rica, Ecuador, Venezuela y Panamá. Incluso Aronson, el enviado especial de EE.UU. a La Habana, asevera que se deberán rastrear los capitales de las FARC para nutrir la política de reparación. La información resulta algo confusa, ya que a finales de 2015 Iván Márquez aseguró que las FARC no cuentan con recursos monetarios suficientes, pero portavoces del Gobierno aseguraron que el grupo contribuiría a la reparación material de las víctimas y a la “reparación integral”, aunque los criterios serían precisados en el marco del acuerdo definitivo. Para muchos, las FARC, si bien vienen apoyando el desminado humanitario, apoyarían “acciones reparadoras” como la búsqueda de restos de personas desaparecidas o la construcción de infraestructura, pero no la carga de indemnización o la devolución de predios. Por el momento, el Estado ha dispuesto de planes diversos de reparación y construcción de paz en medio de las negociaciones, priorizando las zonas más afectadas por las FARC, por un monto de 1,5 billones de pesos. En Antioquia, Cesar, Chocó, Norte de Santander, Cauquetá, Huila, Putumayo, Cauca y Bolívar se adelantan proyectos productivos, iniciativas de reconciliación, reconstrucción del tejido social, desminado, proyectos de memoria colectiva y modelos de justicia alternativa.

En cuanto a narcotráfico, se han presentado retrocesos ilustrados en el aumento de las hectáreas de cultivos ilícitos en varios departamentos y la expansión del llamado “microtráfico” en las principales ciudades.

Al tiempo se ha revelado que algunos de los frentes de las FARC habrían aumentado su participación en esta empresa ilegal a pesar de que los negociadores de ese grupo habían negado insistentemente un vínculo directo con el fenómeno. Igualmente, se creyó superado el paramilitarismo, pero los claros hostigamientos y homicidios contra líderes políticos y sociales que han apoyado la restitución de tierras dan indicios contradictorios. En el nivel urbano, el crimen común también ha ascendido, lo que se expresa sobre todo en las estadísticas nacionales de extorsión y robo. Colombia no es

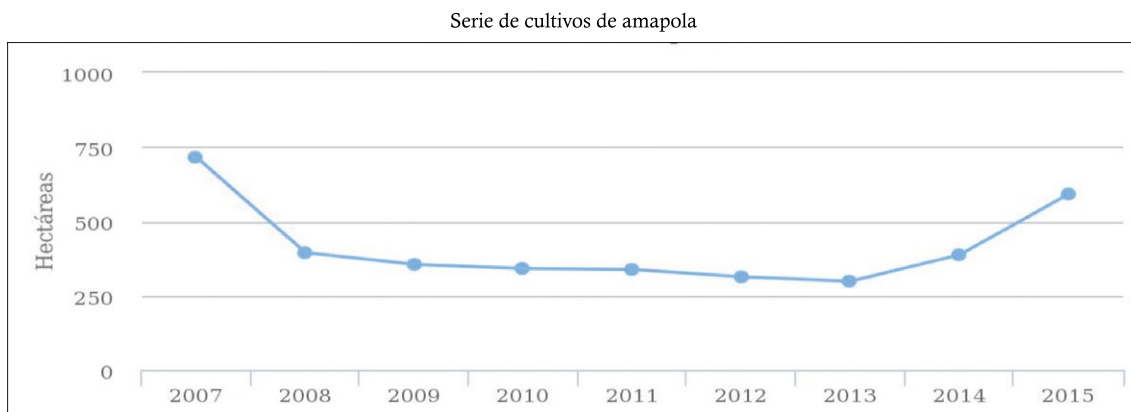
un país receptor de migrantes, caso aparte desde Venezuela, pero es crecientemente un lugar de tránsito hacia Centroamérica y el resto de Suramérica, lo que agrega desafíos de seguridad aún por analizar. En resumen, la inseguridad ciudadana, pese a los notables esfuerzos de las Fuerzas Armadas, sigue siendo una mancha en el balance nacional. E incluso puede complicarse más con las vicisitudes de la desmovilización, el desarme y la reintegración de los exguerrilleros, entre las que se cuentan la posible reincidencia de algunos de ellos en estructuras criminales.

Gráfica 1. Cultivos de coca en hectáreas, Colombia, 2007-2015



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) (2016).

Gráfica 2. Cultivos de amapola en hectáreas, Colombia, 2007-2015



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) (2016).

En síntesis, el contexto doméstico plantea agudos retos a la estabilidad gubernamental, la reforma institucional y el proceso de paz, todos los cuales son aspectos

cruciales para la política exterior y la construcción externa de la imagen de un país en transformación, democratización y modernización.

Contexto regional, hemisférico y global

El conflicto armado interno no ha sido una confrontación puramente endógena, debido a que sus participantes directos y las víctimas de sus efectos han desplegado diversas acciones para internacionalizarlo, como la búsqueda de redes de apoyo y legitimidad. A su vez, se ha dado una internacionalización indirecta o “efectos de desbordamiento” hacia otros países por fenómenos como el desplazamiento forzado de colombianos hacia los Estados vecinos, las incursiones de soldados y grupos armados ilegales en esos territorios y las operaciones transnacionales de tipo criminal que han nutrido a los grupos armados.

Así pues, la política exterior debe responder adecuadamente a estos retos para propiciar un ambiente internacional apto para la paz, reduciendo la internacionalización del conflicto e intensificando la internacionalización del proceso de paz y de la construcción del posconflicto. No obstante, debido al carácter estratégico de la acción exterior del Estado, en estrecha vinculación con su seguridad, bienestar económico y autonomía en un sistema internacional cambiante, la política exterior debe formularse también para trascender las coyunturas y los episodios críticos, saliendo de una óptica puramente nacional.

Desde esta perspectiva, el presidente Santos se ha propuesto una serie de metas de proyección externa del Estado ancladas en varias imágenes de lo que el país podría llegar a ser a pesar de sus múltiples problemas internos. Se ha hablado, por ejemplo, de convertir a Colombia en “país de oportunidades” y en oferente de cooperación internacional en oposición a la imagen tradicional como “país problema”. También se ha procurado mostrarlo como destino confiable para la recepción de inversión y la promoción del turismo. Se ha hablado de transformarlo en un “país puente” entre múltiples zonas geográficas y bloques económicos, en contraposición a la percepción dominante de su extremo alineamiento con EE.UU., lo que también ha incluido planes de diversificación de socios comerciales y de cooperación recíproca y triangular –de la mano de los estadounidenses– en temas como la educación,

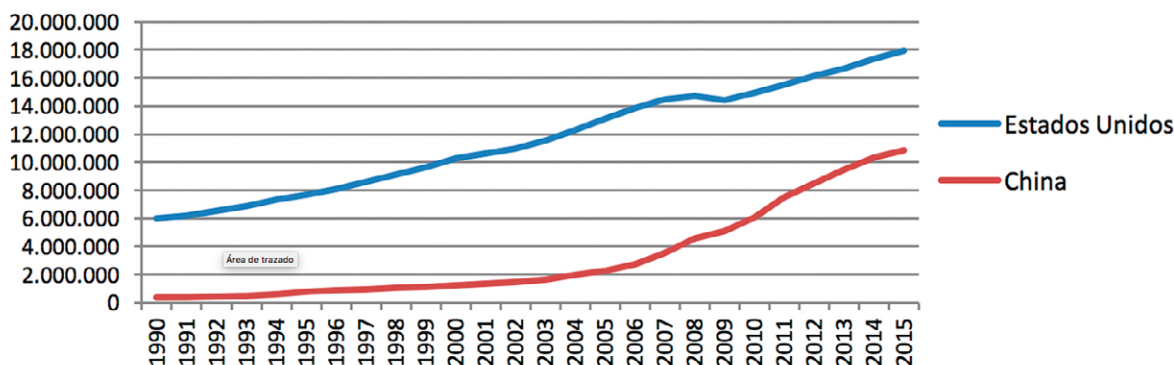
las nuevas tecnologías de la comunicación, la seguridad ciudadana, la producción agrícola y el intercambio de información financiera, entre otros.

Alrededor de esta intensa agenda de política exterior, existen factores no domésticos que la potencian o debilitan, varios de los cuales pueden clasificarse en los niveles regional, hemisférico y global.

En el nivel más amplio o global, Colombia reconoce un significativo cambio en la distribución del poder económico y político mundial en detrimento de EE.UU. y Europa, y en favor de Asia del Este y otras economías emergentes. Este fenómeno ha impulsado al país a pensar su inserción en nuevas zonas geográficas y a concebirse más allá de América Latina y de sus vínculos tradicionales con las economías del NAFTA (EE.UU., Canadá y México). Uno de los vehículos para lograrlo es su pertenencia a la Alianza del Pacífico, siguiendo la experiencia de búsqueda de rutas hacia el Asia que tienen sus socios México, Chile y Perú. Otro factor de interés ha sido el ascenso de China, que ha hecho a Colombia altamente dependiente de este comprador, como otros latinoamericanos, por su alta demanda de materias primas. El alto crecimiento chino estimuló la desconcentración del comercio colombiano con EE.UU., pero su ralentización ha intensificado la búsqueda de nuevos destinos de mercado. En las gráficas 3 y 4 puede apreciarse la evolución del producto interno bruto y el porcentaje de crecimiento anual del mismo para EE.UU. y China, lo que evidencia que este segundo país es el que más ha contribuido a la redistribución del poder económico global.

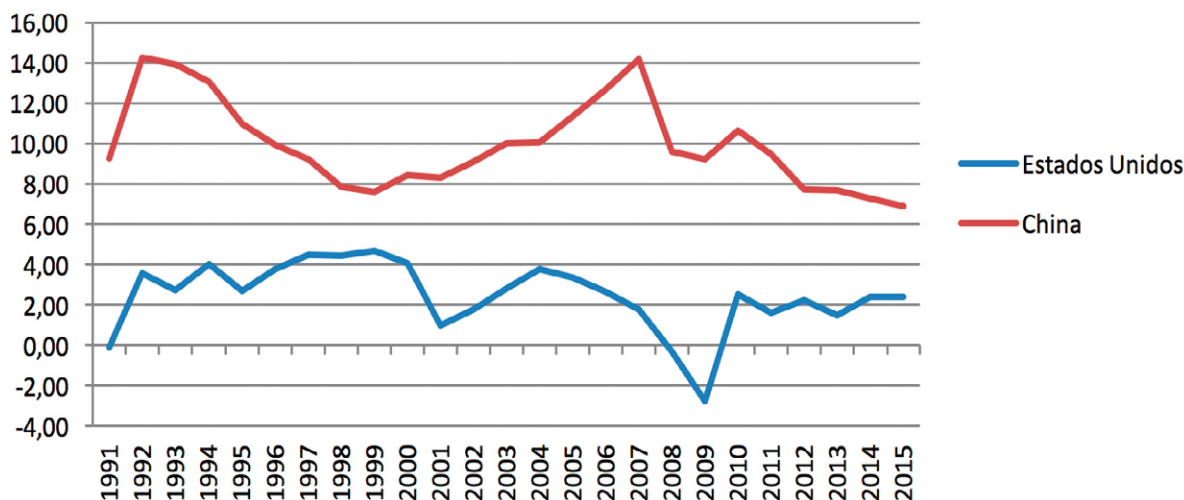
El conflicto armado interno no ha sido una confrontación puramente endógena, debido a que sus participantes directos y las víctimas de sus efectos han desplegado diversas acciones para internacionalizarlo, como la búsqueda de redes de apoyo y legitimidad.

Gráfica 3. PIB anual China y Estados Unidos en millones de dólares, 1990-2015



Fuente: autor, basado en Banco Mundial (2016).

Gráfica 4. Porcentaje de crecimiento anual del PIB, China y Estados Unidos, 1991-2015



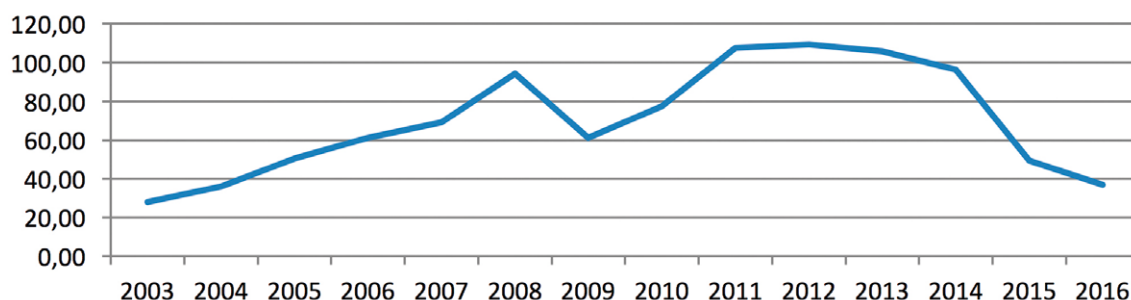
Fuente: autor, basado en Banco Mundial (2016).

Un tercer factor global de tipo económico-político es el drástico descenso en el precio internacional del petróleo, impulsado por factores como la desaceleración de China y la sobreoferta por parte de Arabia Saudí como respuesta al ingreso de EE.UU. como competidor y exportador principal tras una reforma energética de Obama buscando un reimpulso económico posrecesión. La reincorporación de Irán al mercado de oferta, luego del acuerdo logrado con EE.UU. para el desembargo internacional de su economía con vigilancia en el sector nuclear, augura mayor presión en detrimento de los productores incluyendo los oferentes no OPEP, como Colombia o Brasil. En la Gráfica 5 se

evidencia la volatilidad reciente del precio internacional del barril de crudo.

La reincorporación de Irán al mercado de oferta, luego del acuerdo logrado con EE.UU. para el desembargo internacional de su economía con vigilancia en el sector nuclear, augura mayor presión en detrimento de los productores incluyendo los oferentes no OPEP, como Colombia o Brasil.

Gráfica 5. Precio internacional del barril de crudo en dólares, 2003-2016

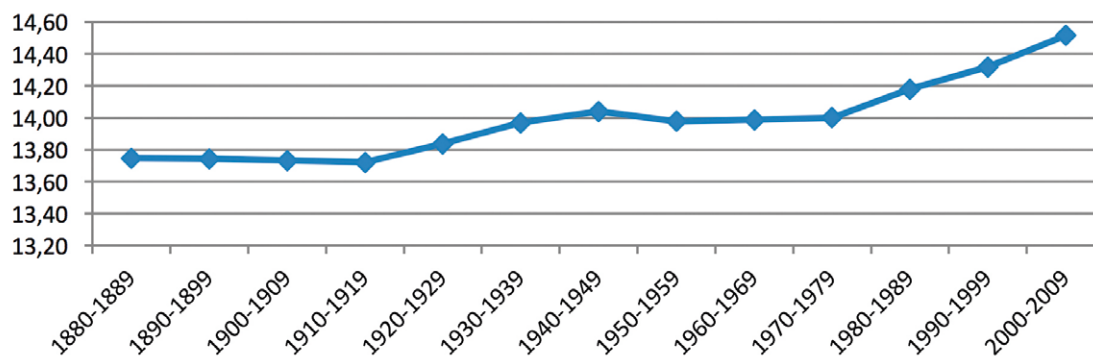


Fuente: autor, basado en OPEP (2016).

Un cuarto factor es el persistente cambio climático, con todos sus estragos ambientales derivados. A finales de 2015, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), anunció que Puerto Salgar (Cundinamarca) había alcanzado la temperatura más alta que se ha registrado en la historia del país con 45 grados centígrados. Aunque Colombia es uno de los más impactados en materia de desórdenes climáticos, el gobierno Santos ha encontrado una “ventana de oportunidad” para postular al país como abanderado de la lucha internacional contra este fenómeno. Su participación creciente en

las cumbres climáticas y la promoción de indicadores más ambiciosos para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, en conjunto con otros países, sugieren que aspira a ser reconocido como “potencia ambiental”, algo que por supuesto entra en conflicto con la imagen de potencia petrolera que ha insistido en difundir, por ejemplo, capitalizando a Ecopetrol, ampliando la refinería de Cartagena (Reficar) y buscando convenios de cooperación en el sector con contrapartes externos como Pemex de México. En la Gráfica 6 se halla una preocupante evidencia acerca del cambio climático mundial.

Gráfica 6. Aumento de temperatura promedio global por décadas, 1880-2009



Fuente: autor, basado en Earth Policy Institute (EPI) de National Aeronautics and Space Administration (NASA) y Goddard Institute for Space Studies (GISS) (2010).

Aunque son factores más interregionales que propiamente globales, la crisis migratoria en Europa, la reforma a la OTAN y la negociación de megaacuerdos de libre comercio constituyen tanto retos como oportunidades para Colombia.

La primera, por cuenta de la extensión de la guerra en Siria y otros países de Oriente Próximo y Norte de África

en contra del terrorismo islámico y el desplazamiento masivo de civiles, ha implicado una contradicción política. Por un lado, la Unión Europea (UE) procura abrir sus fronteras a migrantes no permanentes, finalizando la exigencia de la visa Schengen a países considerados “estables”, como Colombia y Perú. En contraposición, varios de sus miembros vienen “blindándose” contra las migraciones, experimentando el ascenso de partidos y

movimientos xenófobos y amenazando con marginarse de las políticas migratorias comunitarias.

En cuanto al segundo punto, la reforma de la OTAN en 2010 ha implicado el fin de su anclaje territorial europeo, por lo que ha procurado contribuir más a la estabilidad global impulsada por EE.UU. y apelar a la búsqueda de socios no miembros fuera de Europa, abordando objetivos múltiples, como el intercambio de información y buenas prácticas, y el apoyo mutuo a temas de seguridad internacional, como el terrorismo y la piratería. Esto condujo al gobierno Santos a firmar un acuerdo marco de cooperación, con miras a convertirse a futuro en un “*partner*” no miembro.

Por último, la negociación y firma del Acuerdo Transpacífico (TPP), liderado por EE.UU. y Japón para vincular en un solo acuerdo a las economías más grandes y abiertas de ambos lados del Pacífico, y la negociación entre NAFTA y la UE, resultan vitrinas de intercambio atractivas para Colombia en la medida en que parece estimar que su propio juego y/o la Alianza del Pacífico eventualmente le permitirán incorporarse para participar en esos megabloques. Chile, México y Perú serán parte del TPP por su pertenencia al APEC, camino que algunos de los gremios colombianos desean emular, aunque no estimen claramente sus costos y beneficios reales, como sucedió con el TLC con Estados Unidos.

En cuanto a los factores hemisféricos, cabe destacar cuatro muy influyentes. En primera medida, el repliegue parcial de EE.UU. en presencia y ayuda militar, apoyo económico y legitimidad como potencia líder, sobre todo en Suramérica. Esto durante un tiempo dio un gran margen de maniobra a Brasil en su aspiración como potencia líder regional en Suramérica, así como a los proyectos alternativos de los gobiernos calificados como antihegemónicos (Venezuela, Ecuador, Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia), por lo menos hasta el cambio en el panorama electoral e institucional interno de varios de ellos. Esto impulsó a que Colombia: 1) se aproximara a Brasil y a Unasur sin apartarse de EE.UU.; 2) tratara de mantener viva la Comunidad Andina de Naciones sin Venezuela; 3) evitara el desplazamiento de Ecuador y Bolivia hacia el Mercosur; 4) “cerrara filas” con sus socios Chile y Perú en la Alianza del Pacífico,

manteniendo la libertad de mercado y la democracia representativa como principios no negociables.

En segunda instancia, debe destacarse la búsqueda de nuevas relaciones de EE.UU. con Cuba que viene teniendo impacto en las relaciones América Latina-Cuba. Las conversaciones entre Barack Obama y Raúl Castro con miras al fin definitivo del embargo y la instauración de plenas relaciones diplomáticas, invitan a pensar en el eventual regreso de la isla como miembro formal de la OEA. Al tiempo, Cuba ha logrado atraer a varios países latinoamericanos, incluyendo a Brasil y Colombia, a invertir y delinear nuevas formas de cooperación.

Sin embargo, cabe resaltar que la reaproximación de América Latina y el Caribe al gobierno de La Habana es anterior a este proceso bilateral, teniendo en cuenta que la presencia de Cuba en iniciativas como el Alba, la Celac y el propio proceso de paz colombiano, hablan de un giro general que pudo ejercer alguna presión adicional sobre las élites de Washington para apartarse de las viejas estrategias anticomunistas hemisféricas. Santos ya había intentado, aunque infructuosamente, solicitar a Canadá y EE.UU. su aceptación de la presencia de Cuba en la Cumbre de las Américas alojada en Cartagena en 2012, situación que solo fue viable en la Cumbre que hospedó Panamá en 2015. Incluso se había ofrecido a entablar un enlace entre Washington y La Habana.

Un tercer factor hemisférico es el desgaste de la Organización de Estados Americanos (OEA) como eje articulador de consenso político y cooperación en las Américas. Esto data desde los años noventa, cuando el fantasma de la expansión comunista se debilitó en el discurso colectivo de la seguridad y se enfatizaron las llamadas “nuevas amenazas” de índole primordialmente no estatal, como narcotráfico y terrorismo. En respuesta, se crearon nuevos organismos interamericanos y convenciones atadas a estas materias –CICAD, CICTE, CSH–. No obstante, varios factores operaron para que predominaran las críticas a la eficacia y legitimidad de la OEA, destacándose el “giro a la izquierda” de varios gobiernos latinoamericanos, y el desgaste del discurso de Washington contra las drogas y el terrorismo, así como su monitoreo ambivalente de los derechos humanos.

En ese contexto, también se impulsaron propuestas para reformar la OEA y actualizarla o sustituirla por alternativas regionales de cooperación, como Unasur. Esto ha estimulado a Colombia a procurar una suerte de equilibrio entre participar en la Unasur y asegurar la relevancia de la OEA, desde sus intereses nacionales e identidad tradicionalmente interamericanista. Santos ha trabajado por impulsar en el seno de la OEA temas de mucha discusión en la región y que se podrían considerar poco ortodoxos para el origen y naturaleza del organismo, tales como el combate contra la pobreza, el fortalecimiento de la cooperación en educación y la discusión sobre los resultados de la estrategia convencional contra las drogas ilegales.

En última instancia, el ejercicio de la Secretaría General de OEA por parte del uruguayo Luis Almagro parece augurar un retorno de la presión hemisférica por la calidad de la democracia, tema típico de los años noventa. Lo anterior en detrimento de las reformas populistas que han sobrevalorado a los Ejecutivos y debilitado los contrapesos internos, como en Nicaragua, Venezuela, Ecuador y Bolivia. Por el momento, la presión se centra en el gobierno de Nicolás Maduro, el cual parece perder aliados fundamentales que obstruyeron en su momento una discusión hemisférica o regional sobre el presente del régimen venezolano que, al tiempo, ha acentuado con medidas arbitrarias la triple crisis económica, política y de seguridad que experimenta el país. Su influencia en el Caribe logró en 2015 que Colombia no pudiera construir la votación suficiente en la OEA para discutir el tono agresivo de las medidas migratorias de expulsión y de confiscación de propiedad por parte del gobierno de Caracas, acciones que se implementaron en contra de colombianos sin plena documentación. Santos ha procurado ser prudente al respecto, vista la influencia que Venezuela ha ejercido sobre las FARC y la imagen externa del conflicto armado colombiano. Empero, una parte de las élites colombianas ha presionado por una posición más dura frente al gobierno de Caracas y por un apoyo a la oposición, encarnada en la Mesa de Unidad Democrática (MUD) y los presos políticos.

Esta misma situación está vinculada al primer factor regional de interés, que es el declive significativo del ALBA, otrora sostenido financieramente por Venezuela

e ideológicamente por el eje Caracas-La Habana. Aunque puede sumarse allí otro factor y es el estancamiento relativo de Mercosur y Unasur. En otras palabras, mientras los bloques “alternativos” parecen retroceder y desinflarse, el liderazgo brasileño en el Cono Sur, la Alianza del Pacífico parece repuntar o, por lo menos, en percepción internacional. Máxime, con la salida (temporal) del Partido de los Trabajadores del poder tras los escándalos de corrupción y la separación de Dilma Rousseff de su cargo en medio del proceso de “*impeachment*”. El ascenso (temporal) de Temer al poder en Brasil y la victoria de Mauricio Macri en Argentina permiten prever una mayor apertura económica de ambos países y de Mercosur, y la facilitación de puentes entre la Alianza del Pacífico y el bloque del Cono Sur.

Todos esos aspectos tienden a beneficiar la agenda externa de Colombia. A su vez, es conocida la presión que ha ejercido el Gobierno paraguayo, orientado hacia los EE.UU., para viabilizar los acuerdos comerciales y de seguridad de Mercosur con ese país. Al tiempo, Paraguay ha gestionado que eventualmente se permita el ingreso de los miembros de Mercosur a la Alianza del Pacífico. Todo ello parece operar a favor de una mayor protección de Colombia en el Caribe y de la expansión del proyecto de la Alianza. Sin embargo, ello dependerá de la profundización de dicho esquema económico y de las situaciones domésticas, algunas muy inestables, de los países con los que se tiene mayor afinidad externa.

Un factor regional adicional clave es el aumento de la presencia de China en América Latina, lo cual ofrece nuevas posibilidades de inversión y cooperación desde la óptica bilateral y desde la convergencia que se implemente entre Celac y el gigante asiático. Sin embargo, también implica reconocer la existencia de asimetrías en aumento entre ambos jugadores, a favor de Pekín. Esto ha conducido a Colombia a plantearse la oportunidad de sellar un acuerdo comercial con el “gigante asiático”, pero al mismo tiempo a considerar cómo blindarse contra las conocidas prácticas de competencia desleal de varias de sus empresas, entre las que se incluyen la introducción de subsidios y la elevación de aranceles a favor de sectores nacionales golpeados como los de calzado, textiles y confecciones y automotriz.

Por otra parte, aunque no se ha podido demostrar una conexión directa del Gobierno de Pekín con respecto a los planes de Nicaragua para tener su propio canal, una parte de las élites colombianas así lo cree. Incluso pese a que el empresario privado chino que lo lideró está virtualmente en bancarota, hay que recordar además que Nicaragua reconoce a Taiwán y no a China continental. Esta impresión podría suponer un ruido adicional en las perspectivas China-Colombia. Hay que recordar que Colombia perdió jurídicamente parte del que consideraba su mar territorial frente a Nicaragua por el fallo de la Corte Internacional de Justicia, por lo que denunció el Pacto de Bogotá de 1948 (Tratado Americano de Soluciones Pacíficas), el cual establece a las partes signatarias la obligación de someterse a la jurisdicción de dicha Corte en los asuntos que le competen. Tras la aceptación de competencia para revisar una segunda demanda del país centroamericano contra Colombia, Santos optó unilateralmente por desconocer la competencia de dicha Corte. Ello añadió tensión a unas relaciones bilaterales de por sí conflictivas, incluyendo un aumento de la presencia de la Armada Nacional en los linderos de San Andrés y los cayos adyacentes.

Un último factor regional de sumo interés para la política exterior y la política de seguridad de Colombia es la reconfiguración de las cadenas del narcotráfico hacia los EE.UU., el paso de los carteles de México a la cúspide del negocio ilegal, desplazando a los carteles colombianos. Su presencia comprobada en Colombia y las dos triples fronteras suramericanas¹ se suman a la presencia en aumento de narcotraficantes y bacrim colombianas en Venezuela, los cuales han llegado a penetrar las esferas militar y gubernamental del vecino andino. Tal escenario ha contribuido a fortalecer este fenómeno criminal a pesar de los esfuerzos militares de varios de los países más afectados por el cultivo, el transporte y/o la comercialización.

Las fracturas geopolíticas también han incidido, ya que algunos países prefieren soluciones soberanas

–Venezuela y, parcialmente, Ecuador–, otros optan por intensificar su cooperación con EE.UU. –por ejemplo, Colombia, Perú, Panamá y Paraguay– y otros impulsan medidas más autónomas desde la cooperación subregional –Brasil y Bolivia–. El anterior es uno de los diagnósticos que ha animado a la administración Santos a pensar en alternativas a la fumigación, tales como la erradicación manual y la sustitución de cultivos en programas de desarrollo rural, la despenalización del consumo individual de marihuana y su uso legal para fines médicos, las medidas de prevención y salud. También, más ambiciosamente, el impulso a una discusión tanto hemisférica –en la OEA– como global –en la ONU– sobre los resultados del enfoque dominante, lo que no significa, por el momento, que el país se atreva a legalizar la producción y distribución de marihuana –como Uruguay– ni liderar en sentido estricto una política diametralmente opuesta a la estrategia represiva.

Todas estas pinceladas de la política exterior de Colombia dan cuenta de la búsqueda de una nueva forma de inserción y de la construcción de una nueva identidad por parte del país al sistema internacional, si bien aún incipiente y en ajuste. Hay unos elementos de continuidad, tales como la diversificación comercial y de socios de cooperación para temas claves para el desarrollo. La intensificación de la cooperación en seguridad con los vecinos, en medio de las dificultades que se sugirieron, tampoco es algo estrictamente distinto. Pero resultan relativamente innovadores aspectos como: 1) intentar mantener unas relaciones más equilibradas con Washington; 2) tender puentes entre Asia y América Latina; 3) contribuir a la seguridad regional y a la de otras regiones; 4) proyectarse permanentemente hacia el Caribe y Centroamérica; 5) hacer las reformas y alianzas necesarias para convertirse en una economía emergente más allá de la coyuntura de las materias primas, así como en un jugador capaz de proponer y participar de iniciativas con alcance extraregional. Ahora bien, esos planes solo encuadrarán de acuerdo a cómo avance la agenda de modernización y desarrollo interno, permitiendo balancear capacidades nacionales y objetivos externos.

1 Perú-Colombia-Brasil y Paraguay-Argentina-Brasil.



Retos

3.1. Retos temáticos

Los retos jurídicos internacionales de Colombia y el modelo de justicia transicional pactado

El conflicto armado colombiano ha sido el más prolongado del continente, lo que ha generado sistemáticas violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En ese contexto y desde el inicio del gobierno del presidente Juan Manuel Santos se ha determinado como interés nacional la construcción de paz. En ese sentido, Santos inició un proceso de negociación con las FARC, en el que se ha pretendido abordar algunas de las causas estructurales del conflicto armado para edificar las bases de la reconciliación nacional.

De este modo, se llevó a cabo una negociación política en la que el Gobierno buscó articular los intereses sociopolíticos de las FARC en un acuerdo que permitiera crear un contexto favorable para la construcción de escenarios de paz. Por consiguiente, el acuerdo final que se pactó entre el gobierno de Santos y el Secretariado de las FARC constituye un modelo de justicia transicional, el cual atendió y respondió a las obligaciones jurídicas y políticas derivadas de tratados internacionales ratificados por Colombia.

Sin embargo, se debe precisar que la justicia transicional proporciona herramientas político-jurídicas para el cumplimiento y la adecuación de los estándares internacionales en un acuerdo político que intente transitar

hacia la paz, lo cual le da al Gobierno un cierto margen de maniobra para alcanzarlo. Empero, es fundamental precisar que en ningún caso la justicia transicional confiere la posibilidad de omitir las obligaciones jurídicas contraídas por el Estado colombiano. Así pues, la negociación de política para lograr la transición del conflicto armado hacia la paz en Colombia debe cumplir con obligaciones de carácter global derivadas del Estatuto de Roma y a nivel regional emanadas del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos.

Por lo tanto, en el escenario global, el principal reto está frente al Estatuto de Roma, el cual establece las principales obligaciones en materia de justicia y determina que los genocidios, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad deben ser investigados, enjuiciados y sancionados. De allí que en el acuerdo de paz entre el gobierno de Santos y las FARC a través del *Comunicado conjunto número 60* se pactó la creación de una Jurisdicción Especial para la Paz, la cual será competente, según el mismo acuerdo, para investigar y sancionar todos los crímenes de guerra y de lesa humanidad. Sin embargo, el Gobierno tiene el gran reto de dotar de todas las herramientas jurídico-administrativas a la Jurisdicción Especial para garantizar que cumpla con sus deberes de investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

De la misma forma, se estipuló que las sanciones por crímenes de guerra y de lesa humanidad tendrán una pena alternativa de cinco a un máximo de ocho años en atención a los beneficios que permite la implementación

de un modelo de justicia transicional. Además, se estableció que todos los casos en que se pretenda acceder a este beneficio deberán enmarcarse en una relación de condicionalidad a la construcción de verdad y a la contribución de reparación integral para las víctimas. Lo anterior en relación con lo dispuesto por el Estatuto de Roma resulta admisible, pues éste solo especifica que las sanciones deben ser efectivas, pero no puntualiza qué tipo de sanción debería aplicar el Estado en el proceso de transición.

Igualmente, James Stewart, Fiscal Adjunto de la Corte Penal Internacional, ha manifestado –sobre el caso colombiano– que los Estados tienen una amplia discrecionalidad y que las sanciones efectivas pueden tomar distintas formas. No obstante, también ha subrayado que se deben tener como referencia los objetivos de la pena, tales como la condena pública de la conducta criminal, el reconocimiento del sufrimiento de las víctimas y la disuasión de conductas criminales ulteriores.

Ahora, tales objetivos de la pena pueden ser satisfechos si el Gobierno garantiza el cumplimiento de lo propuesto en el acuerdo de paz, es decir, condicionar los beneficios judiciales a la construcción de la verdad desde un enfoque de reparación integral. Sin embargo, tendrá un reto enorme en hacer operativos los acuerdos, pues deberá diseñar herramientas idóneas para verificar y comprobar cuál ha sido el aporte de los victimarios a la verdad y a la reparación integral. Lo anterior será clave para la validez y el cumplimiento de los acuerdos de paz, ya que todos los beneficios obtenidos en función de la reducción y de la alternatividad de las sanciones penales están condicionados a la verdad y a la reparación, de tal manera que si no se cumple con tal condicionalidad se estaría generando impunidad, lo cual podría ser un aspecto que justifique el accionar de la Corte Penal Internacional.

Por otra parte, a nivel hemisférico se encuentran los retos jurídicos ante el Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos, los cuales se constituyen a partir de lo dispuesto por la Convención Americana para los Derechos Humanos y de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana sobre verdad y reparación integral. Entonces, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se deriva la obligación de crear mecanismos idóneos para hacer justicia, así como

la de brindar todas las garantías judiciales necesarias para determinar las responsabilidades de los victimarios. Lo anterior como elemento fundamental para cumplir con la verdad y con la reparación desde un enfoque integral.

Asimismo, la Corte Interamericana ha establecido como criterio para los Estados en transición política que en ningún caso se deben otorgar amnistías que impidan la investigación, el enjuiciamiento y la sanción a los autores de violaciones contra derechos humanos. En el acuerdo que se negoció en La Habana, se convino que las amnistías serán aplicables únicamente para delitos políticos, excluyendo todos los delitos internacionales catalogados como crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Empero, el Gobierno deberá garantizar que en ningún caso se extenderán las amnistías, los indultos, el cese de investigación, el cese de ejecución de las penas o cualquier otra forma de perdón, a los delitos internacionales.

En suma, el Gobierno como garante del proceso de paz deberá asegurar que todos los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad sean investigados, juzgados y sancionados con mecanismos idóneos de justicia y con sanciones efectivas, lo que no implica que necesariamente deban ser privativas de la libertad. Por lo tanto, constituye un aspecto de vital importancia blindar el proceso de reconciliación nacional y de construcción de paz cumpliendo con los retos jurídicos internacionales en materia de justicia, verdad y reparación, que se derivan del Estatuto de Roma, de la Convención Americana para los Derechos Humanos y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana en cuanto a la erradicación de todo aspecto o figura jurídica que genere impunidad. Así entonces, constituye un gran desafío para Santos ser consecuente con sus discursos cuando asevera que Colombia es un Estado cumplidor y respetuoso de las obligaciones jurídicas internacionales.

El Gobierno como garante del proceso de paz deberá asegurar que todos los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad sean investigados, juzgados y sancionados con mecanismos idóneos de justicia y con sanciones efectivas, lo que no implica que necesariamente deban ser privativas de la libertad.



Fuente: autor.

La política exterior colombiana y las organizaciones no gubernamentales (ONG) de cara al posconflicto

La solución negociada del conflicto armado interno y la consecuente búsqueda de la paz han venido influyendo constantemente en la agenda de la política exterior colombiana y han despertado el interés y la atención de diversos actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales.

En tal sentido, la política exterior se 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 posconflicto. Ahora, el activismo de las ONG ha generado fuertes críticas y denuncias internacionales a través de sus informes sobre algunos de los puntos pactados en La Habana.

Por consiguiente, organizaciones no gubernamentales, como *Human Rights Watch*, a través de diferentes informes han presionado al Gobierno para que cumpla con las obligaciones derivadas de los estándares internacionales de justicia transicional. Es así como el director para América Latina de HRW, José Miguel Vivanco, ha denunciado en varias ocasiones aspectos que generarían impunidad. Lo anterior ha sido desarrollado en el análisis presentado sobre el acuerdo de paz, en cuyo texto se estipula que cualquiera de los condenados militares o desmovilizados de la guerrilla catalogados como máximos responsables de atrocidades masivas podrían pedir

el traslado de sus causas a la Jurisdicción Especial para la Paz, argumentando que son delitos relacionados con el conflicto armado y, por tanto, eludirían completamente la prisión, con lo cual se generaría impunidad. En dicho escenario, podría fomentarse la intervención justificada de la Corte Penal Internacional.

Igualmente, Amnistía Internacional en su informe 2015/2016 denunció que el acuerdo no cumpliría enteramente con las normas internacionales sobre derecho de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. Seguidamente puntualizó que el Gobierno debe garantizar que la Comisión de Verdad que será constituida se articule y entregue sus hallazgos a los tribunales especiales. De lo contrario, se podría menoscabar la capacidad del sistema judicial para enjuiciar delitos de derecho internacional, lo que fomentaría impunidad.

No obstante lo anterior, es importante reconocer que las ONG juegan un papel importante contribuyendo a subsanar y fortalecer las debilidades del Estado colombiano frente a los desafíos internacionales sobre justicia, verdad y reparación. Por ejemplo, el Fondo Noruego de los Derechos Humanos, creado por varias ONG, ha diseñado diferentes estrategias en Colombia para que en las regiones se capaciten líderes que trabajan para erradicar la impunidad y por la justicia de las víctimas del conflicto armado. En esa línea colaboran con representantes de víctimas para que repliquen su conocimiento con otras víctimas sobre sus derechos. Además para que conozcan los puntos del acuerdo de paz, apuntalando el incremento de legitimidad y sensibilidad ciudadana desde lo local y regional.

Ahora bien, las ONG se han convertido en agentes que pueden impulsar programas de cooperación o de inversión, pero también obstaculizar la materialización de los mismos. Lo anterior se concreta a través de la publicación internacional de sus informes e investigaciones, en los que denuncian prácticas contrarias a los regímenes internacionales o avisan sobre esfuerzos gubernamentales por adecuarse y cumplir con las obligaciones jurídicas y políticas de carácter internacional.

En ese sentido, el gobierno de Santos tiene un gran reto en cuanto a construir puentes de comunicación y entendimiento con las ONG para fomentar un espacio de discusión en el que se puedan incorporar las demandas o hacer comprensible la imposibilidad de atenderlas. Así, la construcción consensuada de instrumentos jurídicos o políticos para el posconflicto lograría articular los intereses de diferentes actores, lo cual puede dar mayor legitimidad nacional e internacional a los acuerdos logrados en La Habana y, en consecuencia, contribuir a sentar unas bases más sólidas para el proyecto de reconciliación nacional.

De modo que el presidente Santos puede reconocer, vincular y articular a las organizaciones no gubernamentales en los complejos procesos de construcción de paz. Sin duda alguna, las ONG pueden ser un gran apoyo para el Gobierno en su objetivo de proyectar escenarios de paz cumpliendo con los estándares internacionales en materia de justicia, verdad y reparación.

Impactos del posconflicto en los complejos de seguridad regional y en las redes de seguridad regional²

Los modelos de seguridad y defensa en Colombia se han consolidado entre los mejores y más eficaces de la región. La importante cooperación y contribución de EE.UU. a través del Plan Colombia y la gigantesca experiencia de las Fuerzas Armadas colombianas combatiendo diferentes modalidades delictivas, criminales

2 Los complejos de seguridad son definidos por Buzan, Weaver y Wilde (1998, 2003) como la interacción y agrupación de Estados cuyas percepciones y preocupaciones en materia de seguridad están interconectadas y se constituyen como problemas comunes que, además, no pueden ser comprendidos, analizados y resueltos de forma aislada o individual.

e insurgentes, han generado que Colombia se posicione como un actor importante en estos ámbitos. La profesionalización y modernización de sus fuerzas armadas, sus importantes resultados en la reducción de índices de criminalidad, en el combate al narcotráfico y en la lucha contrainsurgente, han permitido que el país se muestre en el escenario regional como oferente de cooperación en estos ejes.

Así entonces, el 28 de septiembre de 2015 en la Cumbre sobre Operaciones de Paz de la Asamblea General de Naciones Unidas, el presidente Santos señaló que el país desea compartir su exitosa experiencia en la lucha contra los flagelos mencionados, lo cual explicita el interés de exportar los saberes adquiridos en estos ejes hacia algunos Estados y hacia los complejos de seguridad regionales.

En este contexto es importante tener en cuenta que las FARC han sido un grupo insurgente que ha generado preocupación para la seguridad de la región, debido a que su relación con el narcotráfico y los delitos conexos se ha internacionalizado a través de la construcción de redes de crimen transnacional. Ahora bien, los Estados latinoamericanos se beneficiarán de la firma del acuerdo de paz, pues los modelos de seguridad y defensa implementados en Colombia estarían a disposición de cualquier Estado u organización que los demande.

Sin embargo, las Fuerzas Armadas colombianas tienen un enorme reto frente al desarrollo de estrategias encaminadas al diseño de herramientas administrativas y de personal, para facilitar el tránsito al rol de oferentes internacionales de los modelos de seguridad y defensa en un escenario de posconflicto.

En esa línea se han materializado importantes acuerdos. Es así como, en el marco de los denominados Diálogos de Seguridad Estratégica de Alto Nivel entre EE.UU. y Colombia desarrollados en febrero de 2012, se acordó el Plan de Acción de Cooperación Triangular de Seguridad Regional para beneficiar a Centroamérica y el Caribe, lo que ha permitido la exportación de los saberes acumulados por las Fuerzas Armadas colombianas. Lo anterior se ha orientado fundamentalmente a los Estados que conforman el denominado triángulo del norte, es decir a El Salvador, Honduras y Guatemala, con lo cual se ha contribuido

a la seguridad tanto de los países mencionados como de la región. Así, se estaría consolidando una red de seguridad hacia el norte, lo que repercutiría de forma positiva en el fortalecimiento de la seguridad regional, pero también en la percepción internacional de Colombia como un país más proactivo en los asuntos internacionales.

Además de lo anterior, constituye un gran reto que esta transformación hacia el nuevo rol internacional de las Fuerzas Armadas apunte al afianzamiento de la seguridad de Suramérica a través del fortalecimiento de los sistemas y complejos de seguridad regionales. Aunado a ello, Colombia en un contexto de posconflicto debería asumir el reto de liderar las relaciones interestatales de Suramérica en materia de seguridad. Además, a través de la oferta de sus modelos de seguridad y defensa podría respaldar el fortalecimiento institucional del Consejo de Defensa Suramericano, promoviendo la suscripción de acuerdos multilaterales entre los Estados de la región.

Así pues, el gobierno de Santos podría proyectar un liderazgo regional para concertar una estrategia conjunta de seguridad articulada al Consejo de Defensa Suramericano, de tal modo que se podría generar un mayor impacto en la región del nuevo contexto doméstico caracterizado por un posconflicto que beneficie tanto el fortalecimiento institucional del Consejo de Defensa Suramericano como la seguridad de la región.

En consecuencia, el desafío se presenta en la posibilidad de consolidar un complejo de seguridad regional con un enfoque multidimensional que pueda ser eficaz frente a las nuevas y comunes amenazas regionales que surjan a partir del posconflicto colombiano, tales como el crimen organizado transnacional, el tráfico ilegal de drogas, el tráfico ilícito de armas, el terrorismo transnacional, el lavado de activos y la trata de personas. No obstante, es preciso tener claro que habrá que lidiar con las debilidades políticas del Consejo de Defensa Suramericano, derivadas de las diferencias ideológicas y de la poca confianza que tienen los Estados en éste. Sin embargo, precisamente el eventual liderazgo deberá apuntar a la instauración de confianza entre los Estados suramericanos que asegure el fortalecimiento institucional del Consejo de Defensa y le permita a Colombia, por medio de la oferta de sus modelos en estos ejes, coordinar la

consolidación de los complejos y de las redes de seguridad regional para confrontar las amenazas comunes.

La política exterior colombiana de cara al problema del narcotráfico

El narcotráfico es un problema global y un tema de gran importancia en la agenda de la política exterior de Colombia. Además es un asunto de la política interna debido a que el país es un productor y ha sufrido las consecuencias y la violencia propia de dicho flagelo. Por ello, fue un tema central de la agenda de negociaciones de La Habana y se llegó a unos acuerdos preliminares contenidos en el acuerdo denominado *Solución al problema de las drogas ilícitas*³.

En los primeros párrafos de dicho acuerdo queda de manifiesto que tanto el Gobierno como las FARC son conscientes de que el problema de las drogas ilícitas sobrepasa lo local. Entienden que es un tema de la agenda global y que, por consiguiente, su solución supone actuar simultáneamente tanto al interior del país como también en coordinación y con la participación de la comunidad internacional. En este sentido, el Gobierno se comprometió, en el acuerdo, a promover una conferencia internacional⁴ al igual que a gestionar diálogos regionales con el propósito de contribuir a la superación definitiva del problema de las drogas ilícitas⁵.

3 El acuerdo sobre drogas ilícitas gira especialmente en torno a la sustitución de los cultivos de uso ilícito y en él se comprometió el Gobierno nacional a crear y poner en marcha un nuevo programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Según el acuerdo, este programa es parte de la reforma rural integral y se rige por los siguientes principios: a) integración a la reforma rural integral; b) construcción conjunta, participativa y concertada; c) enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio; d) respeto y aplicación de los principios y normas del Estado Social de Derecho y convivencia ciudadana y sustitución voluntaria.

4 Dicha conferencia internacional debe realizarse 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 evidencias.

5 En forma paralela, el Gobierno promoverá espacios de diálogo en el marco de organizaciones regionales, OEA, Unasur y Celac, con el fin de avanzar en la construcción de consensos en torno a la política de lucha contra las drogas

El anterior compromiso del Gobierno ya empezó a cumplirse, pues Colombia junto con Guatemala y México promovieron, en abril de 2016, la realización de la XXX Sesión Especial de la Asamblea de la Organización de Naciones Unidas para tratar el problema mundial de las drogas. Santos sostuvo frente a la Asamblea General que la guerra contra las drogas no se ha ganado, por lo cual debería ser cambiada la estrategia, para lo que considera se debe abandonar el tratamiento criminal del consumo, para abordarlo como un problema de salud pública, con un enfoque respetuoso de los derechos humanos. Finalmente, el Presidente colombiano señaló que el debate apenas comienza y que se espera que para el año 2019 se puedan introducir cambios en la política mundial de lucha contra las drogas⁶, punto de vista que resaltó al recibir el Premio Nobel de Paz, el 10 de diciembre de 2016 en Oslo, Noruega. Esta posición es parte del acuerdo con las FARC, puesto que ahí se plantea que el problema del consumo de drogas ilícitas debe ser abordado como un asunto de salud pública.

Además, la implementación del acuerdo con las FARC deberá favorecer el control sobre los cultivos ilícitos y supondrá una reducción de la producción, ya que si las FARC ayudan a la erradicación, el negocio se verá fuertemente reducido. El acuerdo también contempla que las FARC rompen cualquier tipo de vínculo que puedan tener con el negocio del narcotráfico, del cual se han financiado. En este sentido, se espera que la guerrilla sea aliada para la erradicación de cultivos ilícitos y la promoción de proyectos alternativos.

La política exterior de Colombia debe emplearse en mostrar las bondades del acuerdo y de esa manera obtener apoyo y cooperación internacional. Se espera la ayuda de la comunidad internacional para la implementación del acuerdo sobre drogas. Para ello, es necesaria una buena gestión acerca de los beneficios que puede traer la negociación con las FARC, la cual favorecería enormemente la cooperación internacional para la aplicación efectiva de los acuerdos.

⁶ Véase *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la XXX Sesión Especial de la Asamblea de la Organización de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas*.

La tensión entre la estrategia económica de inserción internacional y los compromisos derivados de los acuerdos

En primera instancia se debe aclarar que en la agenda del proceso de paz, denominada *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, no se pactó discutir el modelo económico ni la forma de inserción económica internacional de Colombia. Es decir, que la inserción del país no fue tema de debate en las negociaciones de La Habana. A partir de lo anterior, se puede aseverar que los compromisos de los acuerdos no generan una tensión directa con la forma de inserción internacional de Colombia, ya que la negociación parece sustentada en la búsqueda de una paz liberal.

La paz liberal –también llamada paz de mercado– podría considerarse como un modelo político y económico sobre el cual debería formarse o construirse el Estado en su transición del conflicto hacia la paz. Este modelo supone la reconstrucción del Estado legítimo en torno a la democracia del liberal, la economía del mercado y la modernización de la sociedad. Ahora bien, la coincidencia entre esos elementos y el proceso de paz en Colombia permite afirmar que éste tiene su fundamento en la idea de construcción de una paz liberal. Por esto, el modelo económico y político no está en discusión, sino que se trata más bien de una adaptación o inclusión de la guerrilla de las FARC dentro del modelo (neo) liberal promovido por Colombia desde hace ya varias décadas.

Debe destacarse que el modelo de paz liberal no garantizaría por sí solo la construcción de paz, ya que reproduce la superioridad del mercado sobre la política; es decir, la subordinación de lo público a las reglas del mercado, con lo cual se refuerza la idea de que el mercado puede solucionar todos los problemas por sí mismo. Asimismo, el modelo podría aumentar la incapacidad del Estado para controlar y promover la economía, y para generar el bienestar y la equidad indispensables para alcanzar una paz duradera con desarrollo ciudadano y humano.

En ese orden de ideas, debe destacarse que el modelo de inserción económica internacional de Colombia es de apertura neoliberal y de liberalización del mercado. En este sentido, se ha usado la política exterior para gestionar la política económica, la cual se ha fundado en los planteamientos libremercantistas contemporáneos, con el fin de abrir nuevos mercados y fomentar la inversión extranjera directa.

La inserción económica internacional de Colombia se realiza en especial a través de la firma de tratados de libre comercio –tanto bilaterales como colectivos⁷– y por medio de la promoción de las condiciones para atraer la mayor cantidad de inversión extranjera. El país apunta a seguir el camino de inserción flexible que siguieron México, Chile y Perú; es decir, focalizándose en la oferta de *commodities* y la desregulación del control a los capitales extranjeros. Existe un relativo consenso entre diferentes actores, como el Gobierno y el sector privado, acerca de que esta es la estrategia exterior que Colombia necesita para desarrollarse⁸.

Se señalan tres herramientas de la liberalización del país: 1) participación en las negociaciones de las rondas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y miembro activo –como receptor de empréstitos– en instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; 2) estimulación de los procesos de integración regional; 3) inserción en el plano comercial internacional, a través de la negociación, firma y ratificación y puesta en marcha de tratados de libre comercio con diferentes países o grupos de países.

7 TLC vigentes: con México; con El Salvador, Guatemala y Honduras; con Chile; con la Unión Europea; con Cuba; con Estados Unidos de América; con Canadá; con Nicaragua; con los Estados AELC (EFTA); con la Alianza del Pacífico; con CAN-Mercosur; con Caricom y con la Comunidad Andina. Acuerdos suscritos: con Corea de Sur, con Israel, con Panamá y con Costa Rica. Ver www.tlc.gov.co.

8 También existe un consenso entre el Gobierno nacional, los ministerios y la agencia de promoción de comercio exterior respecto a que el modelo actual de desarrollo por internacionalización económica fundamentada en *commodities* y desregulación de capitales externos es el camino correcto para avanzar el Plan Nacional de Desarrollo.

Así las cosas, la tensión entre los acuerdos y la inserción económica internacional de Colombia no será directa sino indirecta. Al final se imponen los postulados de la paz liberal y de mercado para la construcción de la transición del conflicto hacia la paz en el país. Se espera una cierta tensión entre el modelo de inserción económica y los postulados político-económicos que defienden las FARC, ya que la guerrilla promueve un modelo económico socialista, que choca con la liberalización promovida por Colombia desde hace más de dos décadas. A pesar de que las FARC hayan aceptado los postulados de la paz liberal y, por lo tanto, las reglas de juego de la democracia liberal y de mercado, se espera que la tensión sea dentro de los canales del debate político, sin armas y en los marcos democráticos.

La estrategia económica de inserción internacional frente a las demandas sociales y ambientales internas en el posconflicto

Se auguran ciertas contradicciones entre el modelo de inserción de Colombia y las demandas sociales y ambientales internas durante el posconflicto. En especial los acuerdos pueden significar una restricción o una limitante para la promoción de la inversión extranjera en extracción minera, debido a que en los acuerdos sobre la *Reforma Rural Integral* se habla del cierre de la frontera agraria, de la recuperación de los ecosistemas y del desarrollo sostenible.

A pesar de que las negociaciones de La Habana se hayan construido bajo la idea de paz liberal, los acuerdos de paz con las FARC podrían convertirse en un obstáculo para atraer inversión extranjera, en especial aquella relacionada con la extracción de recursos naturales y la minería. Las zonas especiales de protección ambiental pueden restringir la actividad minera, pues allí las comunidades locales entran a decidir y a participar sobre el destino y la utilidad de las tierras y los recursos que hay en ellas.

3.2. Retos geográficos

Impactos del posconflicto en un vecindario obligado

Relacionamiento de Colombia con Ecuador, Brasil y Venezuela

El conflicto entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC ha ejercido una fuerte influencia en el relacionamiento del país con sus vecinos más inmediatos. Dicho impacto ha tenido origen, principalmente, en que parte del conflicto se ha desarrollado o ha tenido efectos negativos en zonas fronterizas, lo cual ha generado tensiones entre Colombia y países como Venezuela, Brasil y Ecuador.

Con Venezuela, en la década de los noventa hubo tensiones por la intromisión de guerrilleros en territorio vecino y la violación del espacio colombiano cuando la Guardia Nacional perseguía guerrilleros “en caliente”. Más recientemente, durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013) y Álvaro Uribe en Colombia (2002-2010), las divergencias entre ambos países se hicieron más profundas, sobre todo en torno al concepto de seguridad. Uribe acusó reiteradamente al gobierno de Venezuela de albergar y proteger terroristas, mientras que Chávez acusaba a Colombia de ser el portaviones de EE.UU. en la región.

Respecto a Ecuador, la situación no ha sido muy distinta, pues han existido diversos desencuentros entre los gobiernos de los dos países, especialmente durante la coincidencia de las presidencias de Álvaro Uribe y Rafael Correa en el país vecino (2007-2010). El punto más crítico se produjo por la Operación Fénix (2008), en cuyo desarrollo se bombardeó territorio ecuatoriano, a fin de dar de baja al segundo hombre de las FARC, alias Raúl Reyes. Esta acción generó desconfianza hacia Colombia en toda la región suramericana. Sin embargo, no muy distinto del caso Chávez, posteriormente el gobierno colombiano argumentó que tenía pruebas de que Correa estaba relacionado con las FARC.

9 Ver Márquez, 2015.

Frente a Brasil la situación fue un poco diferente, ya que nunca llegó a existir una tensión de tan amplia magnitud como las que se dieron con Venezuela y Ecuador. No obstante, el país vecino mantenía la pre-ocupación por las acciones de grupos ilegales colombianos en la zona fronteriza, específicamente dentro del Amazonas. De igual modo, durante la presidencia de Luiz Inácio Lula en Brasil (2003-2010) y Uribe en Colombia, sí hubo desconfianza entre los dos gobiernos, especialmente por el accionar del Estado colombiano, que mantenía la alineación con el país norteamericano y la distancia con la región. Cabe anotar que el recelo entre ambos se hizo más fuerte con la Operación Fénix y tras el acuerdo entre Colombia y EE.UU. que autorizaba a personal militar estadounidense usar siete bases colombianas¹⁰.

De este modo, es evidente que el conflicto con las FARC en Colombia ha generado tensiones con sus vecinos más inmediatos, como consecuencia de las crisis fronterizas que se han presentado, del accionar de los grupos guerrilleros en las fronteras, de la cantidad de refugiados y desplazados colombianos que han recibido los vecinos, entre otras cosas. Vale mencionar que los momentos de mayor tensión se vivieron durante la presidencia de Álvaro Uribe, quien mantuvo una excesiva cercanía con EE.UU. y una fría distancia con los vecinos en la región. Ahora bien, se espera que el posconflicto también genere un impacto en el vecindario.

Política exterior de Colombia y el respaldo a los diálogos de paz en el vecindario

La llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia de Colombia en 2010 generó cambios inmediatos en la política exterior del país. Uno de los más visibles fue el acercamiento a los vecinos. Una vez llegó a la Casa de Nariño, Santos dispuso que su primera visita oficial fuera a Brasil y buscó recomponer las relaciones con Venezuela y Ecuador.

10 La aprobación para que EE.UU. utilizara siete bases militares colombianas fue negada porque el acuerdo se declaró inconstitucional. Sin embargo, la intención de Uribe de aceptar dicho acuerdo generó un mayor distanciamiento con actores regionales importantes.

El acercamiento de Santos a la región no se debió solamente a su búsqueda de diversificación temática y geográfica de la política exterior colombiana, sino también a su necesidad de legitimar el proceso de paz que iniciaría con las FARC. En términos generales, los vecinos de Colombia no estaban de acuerdo con el enfoque militarista que había elegido Uribe como forma de solución del conflicto. Por el contrario, Ecuador, Venezuela y Brasil se consideraban partidarios de una salida negociada al conflicto.

De este modo, no solo los cambios en la política exterior de Colombia generaron una mayor confianza por parte de sus vecinos en la región. También fue relevante el anuncio que hizo el Presidente de establecer oficialmente los diálogos de paz en 2012. Su declaración tuvo una recepción muy positiva en la región.

La entonces presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, declaró “el éxito de las negociaciones traerá grandes beneficios al pueblo colombiano y consolidará la imagen de una América del Sur que realiza hoy grandes transformaciones en paz”¹¹. Por su parte, el mandatario Hugo Chávez desempeñó un rol fundamental de mediación entre las FARC y el Gobierno para que se pudieran dar los primeros acercamientos, lo que evidencia la relevancia del respaldo que Venezuela le ha dado al proceso de paz¹². Rafael Correa no se mantuvo ajeno a esta dinámica y, además de celebrar y respaldar el comienzo de los diálogos de paz, se ofreció para mediar en el proceso.

La amplia acogida del proceso de paz también está relacionada con el impacto que generaba el conflicto en los países vecinos. En el caso de Ecuador y Venezuela, una de las consecuencias más importantes a las que se tenían que enfrentar era a la llegada de refugiados colombianos huyendo del conflicto. Por ejemplo, para 2014 se estimaba que Ecuador recibía cerca de mil colombianos mensualmente¹³, mientras que Venezuela en 2013 recibió más de 14.000 solicitudes de asilo¹⁴.

Para Brasil, el conflicto armado colombiano implicó una fuerte preocupación por varias razones. La primera de ellas es la presencia de grupos criminales en la amplia frontera colombo-brasileña, específicamente en zona selvática del Amazonas. Por las características geográficas de dicho territorio, la frontera se convirtió en un espacio privilegiado para el contrabando de especies naturales y el narcotráfico. En consecuencia, los impactos y daños ambientales y de seguridad, en la Amazonía, fueron una preocupación constante para Brasil.

Por otro lado, el conflicto colombiano fue una fuente de inestabilidad regional, especialmente durante los gobiernos de Uribe. El desbordamiento del conflicto hacia territorios vecinos como Ecuador y Venezuela generó fuertes tensiones en la región, tal como se mencionó en el apartado anterior. Esto implicó una preocupación para Brasil, dado que necesitaba de una región estable para configurarse y mantener su posición como potencia líder regional.

El posconflicto colombiano en el vecindario inmediato

Se prevé que si el conflicto colombiano generó impactos en las relaciones de Colombia con sus vecinos, un posible escenario de posconflicto también lo hará. Sin embargo, también es relevante tener cuenta que el vecindario ya no es el mismo, pues por ejemplo, se ha dado un cambio importante en la región debido a que en Venezuela y Brasil hay nuevos presidentes en el poder. Además, la actividad en materia de política exterior de estos países ha disminuido por las diferentes crisis internas que han tenido.

No obstante, la exitosa finalización del conflicto con las FARC implicaría la existencia de un hemisferio libre de guerras¹⁵, pero sobre todo una Suramérica sin conflictos bélicos vigentes¹⁶. Esto sería considerado una ganancia para toda la región, no solo en términos de seguridad, sino también de los intercambios económicos y comerciales, ya que si no desaparecen, por lo menos

11 Ver *El País*, 4 de septiembre de 2012.

12 Ver *Semana*, 10 de noviembre de 2012.

13 Ver *El País*, 13 de noviembre de 2014.

14 Ver Wallace, 8 de enero de 2013.

15 Ver Borda, 2013.

16 Es importante no perder de vista que persiste la lucha contra bandas criminales y grupos al margen de la ley.

se verían disminuidas problemáticas como la del contrabando o la falta de seguridad para el intercambio de bienes y servicios.

De igual forma, dado que el conflicto colombiano llegó a generar inestabilidad y tensiones regionales, su finalización negociada brindaría mayores garantías de estabilidad regional. A su vez, se ampliarían las posibilidades de cooperación binacional, puesto que no estarían limitadas solo a la seguridad, sino que se pueden ampliar en diversos temas como ciencia y tecnología, según se argumentará más adelante.

Ahora bien, ciertamente se podría pensar que si el conflicto generó tantas tensiones entre Colombia y sus vecinos, la ausencia de éste puede asegurar el mantenimiento de las relaciones cordiales. Sin embargo, aunque esto haya sido evidente en el caso de Ecuador y de Brasil mientras se mantuvo Rouseff, la crisis fronteriza ocurrida con Venezuela en 2015 muestra que no necesariamente la culminación exitosa de los diálogos de paz va a implicar la ausencia de tensiones con vecinos como el presidente Maduro.

De este modo, en términos generales, el éxito del posconflicto colombiano es un logro que el vecindario va a celebrar y que puede abrir puertas para una mayor cooperación entre Colombia y sus vecinos más cercanos, como se observará a continuación. Sin embargo, esto no implica una certeza de que se mantengan las relaciones cordiales con todos los vecinos.

Posibilidades de relacionamiento de Colombia con Ecuador en el posconflicto

Siendo uno de los países más afectados por el conflicto colombiano, Ecuador ha respaldado continuamente el proceso de paz, declarando su disponibilidad de apoyar a Colombia. El país vecino ha expresado en varias ocasiones sus intenciones de cooperar con los colombianos en un escenario de posconflicto.

Sin embargo, la preocupación central de Ecuador está en la frontera con Colombia, ya que en los departamentos de Nariño y Putumayo se presentan altos índices de violencia y variados grupos ilegales concentran sus

actividades allí. Por eso, Ecuador ha anunciado que se está preparando para lo que pueden ser los efectos adversos de la firma de la paz en Colombia.

En recientes declaraciones, el ministro de defensa ecuatoriano, Ricardo Patiño, señaló que en su país hay un temor de que algunos miembros de las FARC no se acojan a la firma de la paz, sino que se unan a distintos grupos delincuenciales, lo que podría implicar un aumento de la violencia y de actividades ilícitas en la frontera. En atención a ello, Ecuador está tomando medidas para evitar que redes criminales actúen en su territorio como consecuencia del fin exitoso de los diálogos de paz en Colombia¹⁷.

De acuerdo con Patiño, la idea es aumentar el pie de fuerza ecuatoriano y desplegarlo a lo largo de la frontera. Sin embargo, se espera que ésta pueda ser una operación conjunta entre los dos países, ya que Colombia todavía no tiene la suficiente cantidad de efectivos militares en la zona. Por eso se espera que ambos países profundicen la cooperación en el eje de seguridad y defensa, no solo a través de operaciones militares conjuntas en la frontera, sino también facilitando el compartimiento de la información y fortaleciendo la construcción de bases de datos y estadísticas conjuntas.

Igualmente, las poblaciones que viven en la frontera colombo-ecuatoriana han sufrido gran parte de las consecuencias del conflicto armado. Luego de la firma de la paz, atender dichas poblaciones vulnerables para evitar el aumento de la violencia y fomentar la reconstrucción del tejido social será uno de los retos de Colombia en el posconflicto. Para ello, Ecuador se vislumbra como un socio importante, ya que en 2015 se realizaron exitosamente tres acciones cívicas binacionales para llevar atención y servicios médicos a comunidades a ambos lados de las fronteras. Se espera que este tipo de operaciones continúen y se fortalezcan con la ayuda del país vecino.

Por otra parte, aunque la seguridad y la defensa son el campo de cooperación que más concentra a ambos países, no hay que dejar de lado que Colombia y Ecuador cuentan con una Comisión Mixta de Cooperación

¹⁷ Ver *Semana*, 22 de marzo de 2016.

Técnica y Científica, para cooperar en áreas como ciencia y tecnología, agricultura, desarrollo y población, medio ambiente y vivienda, desarrollo urbano y transporte. Una vez superado el conflicto colombiano, se espera que los dos Estados se concentren más en cooperar en dichos campos.

Finalmente, cabe resaltar que las relaciones con Ecuador se han mantenido cordiales y hay un estrecho apoyo mutuo¹⁸. Ambos países trazaron una hoja de ruta para cooperar en seguridad, comercio e infraestructura para 2016. Por tanto, no se prevé que haya tensiones a futuro y, por el contrario, se vislumbra un escenario de cooperación y entendimiento. Incluso en Ecuador se están adelantando diálogos iniciales entre el ELN y el Gobierno colombiano, y ese país ya ha declarado estar listo para acoger los diálogos de paz con dicha guerrilla, lo que permite pensar que tendrá un rol relevante en tal proceso y mantener relaciones cercanas con Colombia será prioritario.

Posibilidades de relacionamiento de Colombia con Venezuela en el posconflicto

Para el comienzo de los diálogos de paz y durante su desarrollo, Venezuela tuvo un rol fundamental con el presidente Chávez como mediador para el acercamiento de ambas partes. Sin embargo, con la llegada a la Presidencia de Nicolás Maduro en 2013, las relaciones con Colombia se han visto afectadas e incluso han pasado por distintos momentos de crisis.

La profunda inestabilidad política, económica y social que Venezuela vive en la actualidad lleva a pensar que será difícil mantener relaciones estables con Colombia. Una muestra de ello fue la deportación masiva de colombianos residentes en Venezuela durante 2015 y los constantes cierres fronterizos. A todo lo anterior, se suma la diversidad de grupos ilegales que operan en la frontera, el aumento del contrabando, la corrupción de las autoridades y los índices de violencia que persisten en la región del Catatumbo.

¹⁸ Colombia fue uno de los países que envió cooperación tras el terremoto en Ecuador. Igualmente, el país vecino donó cooperación internacional a Colombia durante la ola invernal de 2010-2011.

No obstante, recientemente ambos países han anunciado que reanudarán la cooperación en materia de seguridad. El objetivo es realizar operaciones conjuntas para debilitar al narcotráfico y al contrabando, así como intercambiar información privilegiada de seguridad. Igualmente, en julio de 2016 Colombia permitió el paso de grupos masivos de venezolanos que cruzaron la frontera para adquirir alimentos y todo tipo de bienes que escasean en su país. Además, el 11 de agosto se encontraron los presidentes Santos y Maduro en Venezuela, para implementar el plan acordado por las cancilleres de ambos países para la reapertura gradual de la frontera y abordar asuntos migratorios, de seguridad, aduaneros y comerciales. Esto da cuenta de una relativa calma en las relaciones bilaterales.

Sin embargo, la inestabilidad actual del país vecino hace complejo pensar en que pueda ser un oferente de cooperación para Colombia durante el posconflicto. Aunque las relaciones bilaterales se han mantenido en calma en los últimos meses, no se prevé un escenario en el que se mantengan así. Los graves problemas que aquejan la frontera y la crisis interna de Venezuela ponen de relieve la posibilidad de que en algún momento se reaviven las tensiones con Colombia.

La falta de legitimidad interna que enfrenta el presidente Maduro puede desencadenar nuevamente una serie de acusaciones verbales, que lleven la atención hacia su relación con Colombia. Además, un escenario posible es que con el fin del conflicto colombiano y debido al vacío de poder en la frontera, haya un aumento de actividades delictivas y de violencia. Esto seguramente implicaría nuevas tensiones entre ambos países, especialmente porque grupos ilegales colombianos podrían privilegiar a Venezuela como nuevo territorio de refugio.

Por todo lo anterior, es recomendable que se trabaje conjuntamente para fortalecer las relaciones bilaterales y que se fortalezca la cooperación en seguridad y defensa, ya que es menester para los dos países evitar el crecimiento de bandas delictivas y redes criminales. Además, teniendo en cuenta la persistencia del narcotráfico y el contrabando en la frontera, el trabajo conjunto resultará fundamental en la lucha por incrementar el control y la seguridad en la zona. Para ello, se propone

prestarle especial atención a la hoja de ruta que a agosto de 2016 acordaron las cancilleres de ambos países y cumplir con sus lineamientos, con el fin de mantener las relaciones bilaterales en la mayor calma posible.

Posibilidades de relacionamiento de Colombia con Brasil en el posconflicto

Desde el comienzo de los diálogos de paz, Brasil expresó su respaldo al proceso adelantado en Colombia. En su visita oficial al país en 2015, Dilma Rousseff manifestó su interés en ser uno de los aliados principales de Colombia en un eventual periodo de posconflicto. El enfoque de salida negociada al conflicto, junto con los cambios de política exterior de Santos, abrieron la puerta a que ambos países tuvieran una relación mucho más cercana.

En este sentido, la posible finalización del conflicto deja espacio a que los dos Estados profundicen en diversas áreas su cooperación, distintas a la tradicional seguridad y defensa. Por ejemplo, uno de los principales compromisos que se plantearon ambos presidentes fue el de cooperar en agricultura familiar. Para Colombia, abordar las temáticas relacionadas con el campo se configura como uno de los retos más importantes del posconflicto. Por eso, aprender de las fortalezas desarrolladas por Brasil en este tema será de gran relevancia para el país.

La frontera colombo-brasileña se compone en su mayor parte de zona selvática, en donde la minería ilegal se ha fortalecido, generando preocupación en ambos gobiernos. De allí que para los dos países resulte fundamental impulsar la cooperación policial, no solo para desarrollar operaciones conjuntas, sino también para compartir información que permita hacer mucho más eficaz la lucha contra la minería ilegal.

Otro reto que resulta de gran relevancia para el país en el posconflicto es mejorar la educación y hacerla mucho más inclusiva, ampliando las oportunidades de acceso a los niveles más altos de educación superior. Brasil se perfila como uno de los aliados más importantes para ello, ya que se ha acordado que de manera recíproca se brinden becas de movilidad para estudios de pregrado y posgrado para los ciudadanos de ambos países. Además,

el país vecino ha aumentado la cobertura y la financiación en educación básica de calidad.

Por otra parte, Brasil es un socio comercial importante para Colombia. Por eso, en su visita a Colombia en 2015, Rousseff firmó con Santos un acuerdo que permite evitar la doble tributación e impulsar las exportaciones del sector automotriz desde el país vecino hacia Colombia. De igual forma, suscribieron un acuerdo de cooperación y facilitación de inversiones.

En el sector de medio ambiente, Brasil también aparece como un socio ideal, ya que ambos países son de los más biodiversos del mundo y tienen entre sus prioridades la protección ambiental. De allí que defender posiciones y estrategias de conservación ambiental conjuntas en escenarios multilaterales y globales se perfila como un espacio de cooperación. Igualmente, resultaría más eficaz y menos costoso diseñar mecanismos bilaterales para mitigar los daños ambientales que se han generado en la frontera por causa del conflicto y el accionar de bandas criminales.

Volviendo a los asuntos de seguridad, las condiciones geográficas de la frontera colombo-brasileña hacen que ésta sea una zona privilegiada para acciones de grupos ilegales. Como se ha mencionado en apartados anteriores, el posconflicto trae consigo el reto de evitar que aumente la violencia y que los guerrilleros que no acepten desmovilizarse se sumen a otras redes ilegales. Por tal razón, la cooperación entre Colombia y Brasil para proteger la frontera debe fortalecerse, especialmente a través de la Combifron (Comisión Binacional Fronteriza), mediante la cual se pueden dar operaciones conjuntas e intercambio de información.

No obstante, a pesar de que existen variadas posibilidades de cooperación entre Brasil y Colombia para un escenario de posconflicto, es importante no perder de vista que el país vecino se encuentra en un momento de crisis económica y política. Tanto en el caso de que llegue un presidente con tendencia de derecha como en el escenario opuesto, se prevé que los acuerdos de cooperación se mantendrían y permanecerían las relaciones cordiales. Sin embargo, queda en duda la intención de Brasil de tener un rol activo en el posconflicto, ya que

su crisis interna ha mermado su accionar en el escenario internacional.

La redefinición de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos¹⁹

Relacionamiento histórico

Por tradición Colombia ha mantenido una relación muy cercana con EE.UU. Desde principios del siglo XX, las élites colombianas alinearon su política exterior con la del país norteamericano, lo que históricamente se ha denominado *Respice Polum* (mirar hacia la estrella polar). No obstante, cabe mencionar que durante algunos gobiernos como el de Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945) y Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) Colombia se desempeñó en el escenario internacional de manera más autónoma, estableciendo relaciones más cercanas con sus vecinos latinoamericanos.

En la segunda mitad del siglo pasado, hubo dos factores que generaron un mayor entendimiento entre Colombia y EE.UU. Por un lado, el *boom* del narcotráfico y el problema de las drogas ilícitas durante los años ochenta, hicieron que los estadounidenses centraran su atención en Colombia, siendo éste uno de los países con mayores niveles de producción de droga. Por otra parte, a finales de la década de los noventa, la agudización del conflicto armado interno colombiano, la falta de control territorial, el crecimiento del narcotráfico, la violencia y la corrupción ocasionaron que estuviera al borde de ser considerado un Estado fallido.

En dicho contexto, el presidente Andrés Pastrana (1998-2002) inició los fracasados diálogos de paz con las FARC, conocidos como “proceso de paz del Caguán” y dedicó parte de su política exterior a conseguir recursos financieros para Colombia. Una de las reuniones más importantes que sostuvo fue en 1999 con el mandatario estadounidense Bill Clinton (1993-2001), en la cual le propuso la creación de un plan estratégico conjunto para la lucha contra el narcotráfico y el fortalecimiento institucional del país. De allí surgió el Plan Colombia, implementado a partir del año 2000, con un monto inicial de

7.500 millones de dólares, destinados principalmente al fortalecimiento del aparato militar.

El Plan Colombia contenía cinco ejes principales: 1) fortalecer el Estado y el respeto por los derechos humanos; 2) expandir las operaciones antinarcóticos; 3) apoyar el desarrollo económico alternativo al cultivo de coca; 4) aumentar el equipo de interceptación en Colombia y en la región; y 5) brindar asistencia a la Policía Nacional²⁰. Sin embargo, de estos lineamientos, el 80% del financiamiento correspondió al aparato militar y el restante 20% a programas económicos y sociales²¹.

En el 2002, con la llegada de Álvaro Uribe (2002-2010) a la Presidencia de Colombia, se ratificó la vigencia del Plan Colombia. Su política exterior se alineó completamente con la de Estados Unidos y el país norteamericano se convirtió en el principal y prácticamente único socio de Colombia. La declaración de EE.UU. de la guerra global contra el terrorismo luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, le permitió a Uribe securitizar su política exterior y enmarcar el conflicto armado interno en la lucha contra el terror, aunque cabe mencionar que la guerrilla colombiana fue catalogada por EE.UU. como terrorista desde 1997, y posteriormente, en 2003, entraría en la lista de organizaciones narcotraficantes más importantes, designándose por tanto como narcoterrorista.

La guerra contra las FARC y la seguridad se convirtieron en los temas predominantes de la política exterior colombiana. Sumado a ello, George W. Bush asumió la Presidencia en Estados Unidos y mantuvo buenas relaciones personales con Uribe. Esto implicó que Colombia se concentrara solo en mantener la ayuda financiera y logística de EE.UU., aislándose de los procesos regionales suramericanos y latinoamericanos.

En este punto, cabe destacar que la excesiva presencia de EE.UU. en Colombia que se dio a partir de la presidencia de Pastrana y durante los dos mandatos de Uribe, no fue causada por un interés de intervenir por parte del país norteamericano. Por lo contrario, se trató de una

19 Apartado basado en Cepeda Másmela, 2015.

20 Ver Embajada de Estados Unidos en Bogotá, 7 de marzo de 2000.

21 Ver Rojas, 2013b.

“intervención por invitación”²², en la que las élites colombianas, encabezadas por los mandatarios señalados anteriormente, solicitaron insistentemente la injerencia de EE.UU. en los asuntos domésticos del país relacionados con la lucha contra la insurgencia y el narcotráfico.

Durante los dos gobiernos de Uribe, se mantuvo la fuerte injerencia de EE.UU. en el país a través de reforzamientos del Plan Colombia, en el cual se invirtieron cerca de 10 mil millones de dólares. No obstante, luego de la crisis económica que sufrió el país norteamericano en 2008 y con el crecimiento y la estabilidad de Colombia, las cifras de cooperación financiera estadounidense fueron disminuyendo hacia el año 2010. Así, en el mandato de Bush se recibieron cerca de 630 millones de dólares por año, y para 2013, 328 millones de dólares²³.

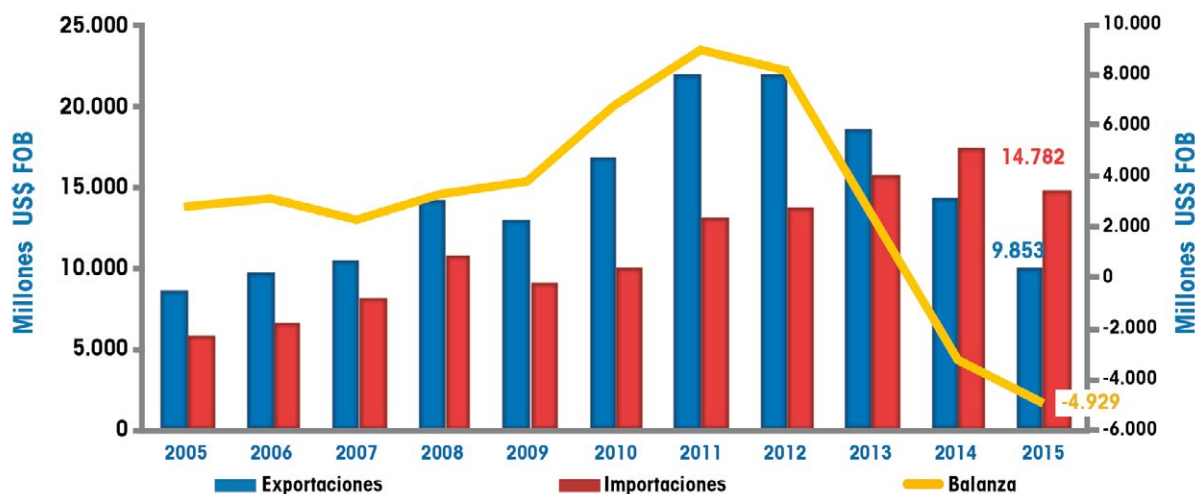
La política exterior de Colombia, descrita anteriormente, cambió cuando Juan Manuel Santos, de quien se esperaba la continuidad del legado de Uribe, asumió la

Presidencia del país. Disminuyó la alineación irrestricta con EE.UU., diversificó las relaciones internacionales, se preocupó por regresar al escenario regional fortaleciendo los lazos con los vecinos, y se interesó por establecer relaciones cercanas con Asia-Pacífico. Esto implicó una diversificación geográfica y temática de la política exterior.

A nivel doméstico, el principal cambio con Santos fue el inicio de los diálogos de paz, el 19 de octubre de 2012. De este modo, la diversificación temática y geográfica de la política exterior fue también un medio para lograr la legitimidad internacional al proceso de paz con las FARC.

Por otro lado, EE.UU. también ha sido muy relevante en términos económicos, ya que es el principal socio comercial de Colombia. En 2011 entró en vigor un TLC que se estaba negociando desde 2006 y que, como se puede observar en la Gráfica 7, no ha generado un aumento en los intercambios comerciales, a pesar de que Estados Unidos se mantiene como el primer socio comercial de Colombia.

Gráfica 7. Comercio bilateral de Colombia con Estados Unidos, 2005-2015



Fuente: OEE MCIT con datos de DANE y DIAN.

Estados Unidos en el conflicto colombiano con las FARC

El conflicto colombiano implicó dos de las mayores amenazas que preocupan a Estados Unidos en el

escenario internacional: el narcotráfico y el terrorismo. Por eso, su rol en el conflicto no puede reducirse únicamente a la transferencia de ayudas financieras y entrenamiento militar. Por el contrario, EE.UU. es uno de los actores que mayor influencia ejerció en la manera

como se abordaron las problemáticas de las drogas ilícitas y del combate a la guerrilla.

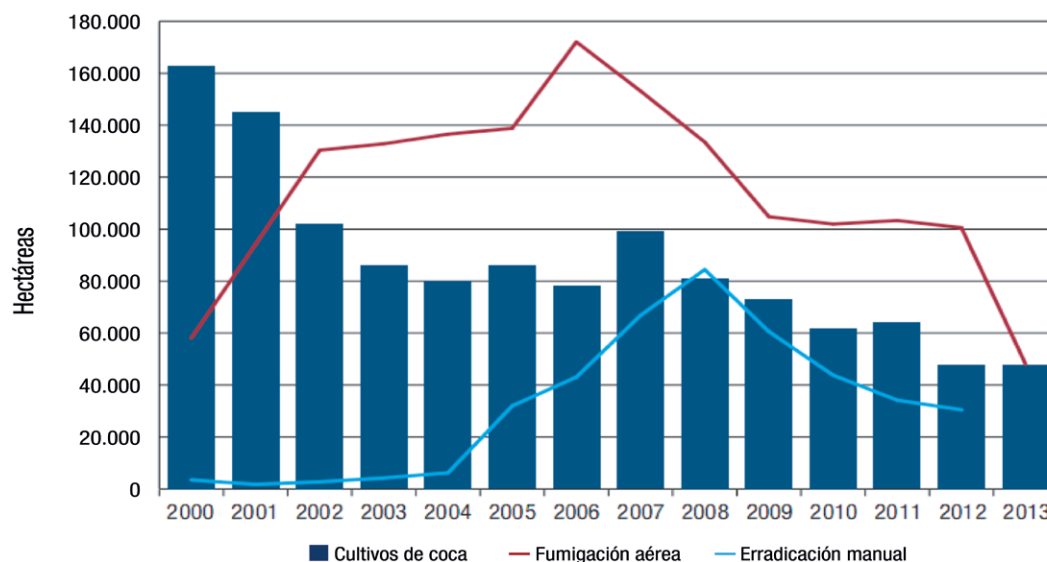
La lucha para que el Estado colombiano pudiera vencer a las FARC podía darse de dos maneras: a través del combate militar, o mediante diálogos y negociaciones. Esta última opción se intentó durante la presidencia de Pastrana con una importante cuota de legitimidad por parte de EE.UU. Sin embargo, después de su fracaso y en el marco de la lucha armada contra el terrorismo, el país norteamericano privilegió el enfoque militar para abordar la problemática de las FARC, lo cual se sumó a las ideas del presidente Uribe para que en Colombia se dejara de lado la posibilidad de un fin negociado al conflicto.

Respecto a la problemática de las drogas, el Plan Colombia se trazó dos objetivos: 1) reducir el tráfico y la producción de drogas ilegales en un 50% en un periodo de seis años; y 2) recuperar el control del

territorio colombiano que estaba en manos de grupos al margen de la ley, entre ellos las FARC, que tienen el narcotráfico como uno de sus principales medios de financiación. Para lograr estas metas, la estrategia privilegiada por EE.UU. y el Gobierno colombiano fue la aspersión aérea de glifosato sobre los cultivos de coca.

La erradicación de cultivos ilícitos se ha concentrado principalmente en el sur de Colombia, en los departamentos de Nariño y Putumayo. Aunque entre los años 2000 y 2012 las cifras de cultivos de coca han disminuido (ver Gráfica 8), esta técnica ha sido cuestionada por los altos costos financieros, humanos y ambientales que implica, así como por la poca efectividad que presenta. Este herbicida está identificado como uno de los que tiene mayores impactos negativos en la salud humana, incluyendo un alto riesgo de producir cáncer. Igualmente, afecta el medio ambiente contaminando el agua y el suelo.

Gráfica 8. Cultivos de coca, fumigación aérea y erradicación manual en Colombia, 2000-2013



Fuente: UNODC, 2013.

Además, el uso del glifosato también le implicó a Colombia momentos de tensión con Ecuador, que demandó al país ante la Corte Internacional de Justicia por daños y perjuicios a sus ciudadanos debidos a las prácticas de erradicación de cultivo de Colombia. A pesar de que la disputa no tuvo mayores consecuencias porque el país indemnizó a Ecuador con 15 millones de dólares y éste retiró la demanda, sí fue una

evidencia de los impactos negativos que puede tener la aspersión de glifosato²⁴.

Por otro lado, el Plan Colombia contempló la posibilidad de generar economías alternativas para los campesinos dedicados al cultivo de coca. Sin embargo,

²⁴ Ver *EFE*, 13 de septiembre de 2013.

esta es una actividad que no ha dado muchos resultados por el tiempo que demora la producción de otros cultivos para observar ganancias económicas y por las bajas condiciones socioeconómicas en las que viven dichas poblaciones²⁵.

Finalmente, entre 2013 y 2014, se observó un aumento de los cultivos de coca en 44%²⁶. El narcotráfico no se detiene y Colombia sigue siendo el primer productor cocalero en el mundo. Esto invita a pensar que el enfoque privilegiado por el país y EE.UU. para afrontar el problema de las drogas ilícitas no ha tenido la eficacia esperada y se hace cada vez más necesario virar hacia un nuevo rumbo, sobre todo estando tan cerca a un escenario de posconflicto²⁷.

Estados Unidos y los diálogos de paz

Los gobiernos de Barack Obama en Estados Unidos y de Juan Manuel Santos en Colombia coincidieron y la idea radical de enfrentar el narcotráfico y la insurgencia desde un enfoque militar cambió, tanto en el país norteamericano como en el andino. Así, desde el comienzo de los diálogos de paz con las FARC, EE.UU. expresó su respaldo al proceso aunque no tuvo un rol demasiado relevante en la mesa de La Habana, debido a que los garantes serían Cuba y Noruega, mientras que Chile y Venezuela tendrían el papel de acompañantes.

Durante los primeros años de las conversaciones en La Habana (2012-2013), EE.UU. se limitó a hacer declaraciones públicas a favor del proceso. Por ejemplo, en 2012 Roberta Jacobson, secretaria de Estado adjunta para Asuntos del Hemisferio Occidental, afirmó que Washington tenía plena confianza en los diálogos adelantados por Bogotá. Posteriormente, hubo declaraciones del secretario de Estado John Kerry y un grupo de congresistas envió una carta al presidente Obama apoyando el proceso de paz, pidiendo un paquete de ayudas para respaldar a Colombia en el posconflicto y darle a EE.UU. un rol más preponderante en el proceso.

25 Ver Mejía, 2015.

26 Ver *Semana*, 19 de marzo de 2016.

27 El cambio de enfoque hacia las drogas que lidera Colombia se aborda con mayor profundidad en otro acápite de este mismo volumen.

Lo anterior implica que aunque el país norteamericano no tuvo un rol demasiado protagónico desde el comienzo de las negociaciones, sí se mantenía al tanto de lo que estaba sucediendo y respaldaba las acciones de Colombia. Muestra de ello fue la visita de Kerry en 2014, durante la cual hizo un llamado a avanzar en las negociaciones. Posteriormente, en 2015, él mismo anunció la llegada de Bernie Aronson como enviado especial de EE.UU. para apoyar la mesa de negociación en La Habana, sin tener una silla privilegiada en ella.

El arribo de Aronson a La Habana se puede entender desde los siguientes puntos: en primer lugar, los temas relacionados con drogas ilícitas siguen siendo de la mayor relevancia para EE.UU, por lo tanto, era necesario mantenerse cerca de las condiciones pactadas en Cuba; segundo, tanto Colombia como Estados Unidos habían manifestado la necesidad de que el apoyo retórico a las negociaciones se materializara de alguna manera; tercero, el país norteamericano está buscando tener una presencia más activa en América Latina, por lo que el proceso de paz colombiano es una oportunidad para hacerlo.

No obstante, aunque EE.UU. delegó un enviado especial, su participación en los diálogos de paz no ha traspasado los límites del rol que el mismo Gobierno colombiano le ha otorgado. Es decir, se ha mantenido el respeto hacia las decisiones y acuerdos conjuntos entre la guerrilla y el Estado colombiano.

Perspectivas de la relación bilateral en un escenario de posconflicto

En febrero de 2016 se celebraron los quince años del lanzamiento del Plan Colombia, con una reunión entre Santos y Obama en la Casa Blanca. Dentro de los temas que se abordaron en la reunión, se consideró la posibilidad de lanzar una estrategia sucesora que le asegurara al país suramericano la continuidad de la cooperación técnica y financiera para las necesidades que tendrá en el posconflicto, teniendo en cuenta la finalización del Plan Colombia y que se ha reducido la cantidad de ayuda proveniente de EE.UU.

Aproximadamente un mes después del encuentro entre los presidentes de ambos países, llegó a Colombia el comandante general de las Fuerzas Armadas de EE.UU., Joseph Dunford, quien se reunió con Santos y con el Estado Mayor de las Fuerzas Militares, para fortalecer las relaciones bilaterales estratégicas²⁸. A su partida, Dunford declaró que Colombia había solicitado continuar con un plan de cooperación que incluyera financiación y asistencia técnica²⁹.

En esta misma línea, el presidente Obama le ha pedido al Congreso estadounidense la aprobación a un paquete de ayudas de 450 millones de dólares para Colombia en el marco de lo que se denominó el “Plan Paz Colombia”³⁰. Con esta nueva estrategia de cooperación entre los dos países se espera que se mantenga la fluidez de financiamiento para Colombia, pero se prevé un cambio en el enfoque. Ya no se centraría en el fortalecimiento del aparato militar, sino que la mayoría de los fondos estarían destinados a la desmovilización y reintegración de exguerrilleros a la sociedad, al desminado del territorio y a la asistencia humanitaria.

En un escenario de posacuerdo, Colombia enfrentará numerosos retos y se avizora que EE.UU. tendrá un rol importante en la cooperación necesaria para asumirlos. El primero de ellos seguirá siendo en temas de seguridad con financiamiento y asistencia técnica, ya que aunque las FARC se desmovilicen, permanecen en Colombia otros grupos armados como el ELN y los GAO³¹, a quienes es necesario enfrentar. Igualmente, es factible que haya guerrilleros que no se apeguen a la reinserción en la sociedad, sino que continúen con una vida en la ilegalidad del narcotráfico y la violencia.

Otro reto importante será expandir el control del territorio a través del fortalecimiento de las instituciones

28 Ver Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 10 de marzo de 2016.

29 Ver *Agence France-Presse*, 13 de marzo de 2016.

30 A julio de 2016 no había sido aprobado, pero se prevé que no presentará mayores dificultades ya que ambos partidos, el Republicano y el Demócrata, apoyan el proceso de paz colombiano.

31 Después de la publicación de la *Directiva 15 de 2016* por parte del Ministerio de Defensa Nacional, ya no se utiliza el término “bárcrim” para referirse a los grupos criminales. El término actual es grupo armado organizado (GAO).

del Estado. Esto implicará el desarrollo de programas de salud y educación en las zonas que más se vieron afectadas por la violencia durante el conflicto armado. EE.UU. está interesado en que su cooperación hacia Colombia se concentre más en este tipo de necesidades, por lo que su rol también será importante en este desafío.

La reinserción de exguerrilleros implicará una serie de programas de alto costo para el Estado colombiano, ya que se trata, en muchos casos, de personas que han pasado la mayor parte de su vida en la selva, en medio de la guerra, lo que dificulta su integración en la sociedad. Además, éste uno de los retos más complicados, debido a que no solo necesitará financiamiento, sino también prevención de la violencia y preparación por parte de la sociedad colombiana para aceptar a los reinsertados. En este sentido, EE.UU. puede ser un socio fundamental, ya que se espera que gran parte de los recursos que tiene destinados para Colombia en el año 2017 se concentren primordialmente en los programas de reinserción.

El país norteamericano ya ha expresado su voluntad de tener un rol activo en la cooperación para el posacuerdo e incluso en la propuesta de presupuesto para 2017, la Casa Blanca solicitó la suma más amplia de ayuda financiera y militar para la lucha contra las drogas y el desminado para Colombia desde 2011³². Así, EE.UU. ha demostrado su intención de ser un cooperante activo y aunque su cooperación se concentrará en temas sociales, su interés en la lucha militar contra las drogas ilícitas no se dejará de lado.

Por otra parte, no hay que perder de vista la coyuntura actual por la que está atravesando Estados Unidos. El resultado final de las elecciones presidenciales ha arrojado a Donald Trump como el nuevo presidente de la superpotencia, lo cual podría impactar negativamente la participación y el apoyo financiero de este país en la implementación del posacuerdo. Lo anterior se puede argumentar con las promesas que hizo Trump durante su campaña presidencial sobre el recorte de gastos que EE.UU. realiza en los programas de cooperación con el extranjero. Por tanto, el

32 Ver Tickner y Lindsay, 11 de mayo de 2016.

escenario puede ser adverso para el país tras la victoria republicana, ya que el presidente electo ha manifestado una frontal oposición a un uso “excesivo” de los recursos estadounidenses para apoyar la seguridad y defensa de otros países y ha mostrado un rechazo hacia los latinos.

Respecto al rol de Colombia en el escenario internacional, la superación del conflicto y la coyuntura actual le presentan una plataforma donde se está perfilando como candidato para ofrecer asistencia técnica en seguridad, especialmente a través de la cooperación que está brindando a Estados centroamericanos azotados por la violencia. Dicha cooperación se ha implementado de manera triangular con EE.UU. y en algunos, casos bilateral, y ha experimentado un aumento durante los últimos años, siendo México, Honduras y Ecuador sus principales receptores.

Finalmente, el escenario actual le presenta a Colombia la oportunidad de seguir avanzando en su búsqueda de una imagen internacional distinta, más activa, autónoma y propositiva, y de desmarcarse de una tradicional asociación irrestricta con EE.UU., buscando una relación más horizontal con ese país.

Las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿repotencialización y profundización?

Retrospectiva del relacionamiento

Colombia se ha relacionado con la Unión Europea en tres niveles distintos. Primero, siendo miembro de la Comunidad Andina, el país ha sido parte de las relaciones entre bloques regionales que ha mantenido la UE con la CAN. Segundo, han existido interacciones entre la UE y Colombia directamente. Tercero, el país ha mantenido estrechas relaciones bilaterales con Estados miembros de la UE.

Por su pertenencia a la CAN, Colombia ha disfrutado de relaciones cercanas con la Unión Europea desde finales de la década de los sesenta, en el marco de los acercamientos bloque-bloque que se han dado entre la UE y la CAN. Especialmente, el país ha gozado de acceso privilegiado al mercado de la UE por ser parte de

los Estados del tercer mundo (al igual que sus socios de la CAN), para los que la UE diseñó el sistema de preferencias generales.

Tradicionalmente, Colombia y la UE han mantenido unas relaciones cordiales. Además, el fortalecimiento de la guerrilla de las FARC y la intensificación del problema de las drogas en el país, no fueron temas ajenos a la UE. Entre otras cosas, debido a la “diplomacia para la paz” adelantada por el presidente Andrés Pastrana, con el fin de recaudar fondos en el exterior para buscar una salida negociada al conflicto.

Una de las principales áreas geográficas a las que acudió el mandatario fue la UE. Allí, sus propuestas no encontraron mucho eco, debido a una divergencia de enfoques para enfrentar el conflicto. Para Pastrana y EE.UU. era fundamental invertir importantes sumas de dinero en el fortalecimiento del aparato militar. En contraste, para la UE, la financiación debía concentrarse en proyectos sociales y de derechos humanos, a fin de atacar las causas y no los síntomas del conflicto.

De este modo, la relativa distancia que se observó entre Colombia y la UE durante el gobierno de Pastrana se profundizó con la llegada de Álvaro Uribe al poder, debido a que las posiciones frente a la solución del conflicto eran diametralmente opuestas. Sin embargo, países como España e Inglaterra también se vieron asediados por el terrorismo, y después del 11 de septiembre se unieron a la lucha global contra el mismo. Por esta razón, fueron los Estados europeos en donde mayor acogida tuvo el discurso del exmandatario colombiano.

Además, es relevante mencionar que, a pesar de las distancias en ciertas posiciones con la UE, Colombia ha sido un importante receptor de su cooperación, siendo

El escenario actual le presenta a Colombia la oportunidad de seguir avanzando en su búsqueda de una imagen internacional distinta, más activa, autónoma y propositiva, y de desmarcarse de una tradicional asociación irrestricta con EE.UU., buscando una relación más horizontal con ese país.

España uno de los mayores oferentes. Por otro lado, en términos comerciales, la UE fue hasta 2010 el segundo socio comercial de Colombia.

La Unión Europea en el conflicto con las FARC en Colombia

Como se mencionó anteriormente, para la UE el enfoque privilegiado para pensar en una posible solución al conflicto con las FARC era el de los diálogos. En concordancia, su cooperación se concentró en la financiación de programas que atendieran a las víctimas, que buscaban reducir la desigualdad y proteger los derechos de los colombianos.

Uno de los programas más interesantes que se plantearon por parte de la UE fue el de los laboratorios de paz. El primero se concentró en el Magdalena Medio y empezó a funcionar a partir de 2002. El segundo se desarrolló en el Oriente Antioqueño, Alto Patía, Norte de Santander y el Macizo Colombiano, en 2003; y el tercero se diversificó geográficamente en algunas zonas de los departamentos de Sucre, Bolívar y Meta, desde 2009. En términos generales, estos laboratorios de paz propuestos y financiados por la UE se concentran en la promoción del desarrollo sostenible, la implementación de una cultura de paz y el fomento de la gobernabilidad democrática.

A pesar de las distancias con el gobierno Uribe, la UE mantuvo su financiación y cooperación técnica para tratar las causas del conflicto. Incluso, entre 2000 y 2006, aportó un total de 105 millones de euros³³. De igual modo, es relevante tener en cuenta que la sociedad civil de la Unión Europea –especialmente varias ONG– también desempeñó un rol relevante en la ayuda humanitaria en medio del conflicto colombiano.

La Unión Europea en el posconflicto colombiano

Luego de un periodo de relativo distanciamiento, la llegada al poder de Juan Manuel Santos trajo consigo diversos cambios en la política exterior del país. La Unión Europea fue uno de los principales actores con

los que se registraron acercamientos, especialmente, debido a la modificación de enfoque que hubo por parte de Colombia para abordar su conflicto interno.

El inicio de los diálogos de paz con las FARC mostró que existía convergencia entre el enfoque de la UE y la política doméstica que estaba desarrollando Colombia, lo cual permitió que la UE fuera uno de los actores más importantes a los que el presidente Santos buscara para obtener legitimidad internacional para el proceso de paz.

En ese orden de ideas, a partir de 2011 se empezaron a intensificar los encuentros de alto nivel, evidenciando la relevancia que Colombia, con su nuevo gobierno, le daría a la UE. Desde entonces se ha venido observando la construcción de lazos mucho más cercanos entre ambos actores, lo que se refleja, por ejemplo, en el hecho de que la UE haya decidido quitar el requisito de visa para la entrada de colombianos a su territorio.

De igual modo, la UE ha sido un actor fundamental en la legitimación del proceso de paz. Desde que fue anunciado el comienzo de los diálogos, la UE expresó su apoyo y se comprometió a contribuir con ayuda financiera al posconflicto. Además, fue el líder en la apertura de un fondo multidonante en el marco del Banco Mundial para recibir los diversos aportes que lleguen a Colombia para hacer frente a los retos de dicho escenario.

Por otra parte, además de un continuo apoyo retórico, el 26 de mayo de 2016, la alta representante de la Unión Europea, Federica Mogherini, en su visita al país anunció la llegada de 575 millones de euros destinados a financiar el posconflicto³⁴. Asimismo, el primero de octubre de 2015 fue asignado Eamon Gilmore como enviado especial de la UE, quien se ha encargado de expresar el apoyo político y financiero de la UE al proceso de paz y al posconflicto. Incluso, en mayo de 2016, durante su segunda visita al país, asistió a varios foros y sostuvo encuentros de alto nivel para conversar acerca de proyectos relacionados con el posconflicto.

33 Ver Delegación de la Unión Europea en Colombia, s.f.

34 Ver *El Espectador*, 26 de mayo de 2016.

Perspectivas de relacionamiento Colombia-UE

Dada la relevancia que ha tenido la UE en los diálogos de paz es factible afirmar que, después de años de distanciamiento, la relación con la UE se ha visto beneficiada con los cambios en materia de política interna y de política exterior del gobierno Santos.

Así, el nuevo despertar de este relacionamiento resulta de alta relevancia para Colombia, por varias razones. Por un lado, la UE es un actor que se caracteriza por estar interesado en la mediación, la resolución de conflictos a través del diálogo y el trabajo en temas sociales y de derechos humanos. De este modo, Colombia se perfila como el escenario perfecto para que la UE muestre su capacidad de contribuir de forma exitosa a la finalización de conflictos.

Por otra parte, la UE tiene conocimiento y trayectoria en la resolución de conflictos y la reconciliación, debido a su experiencia de reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial y a su apoyo en situaciones de conflicto y posconflicto en África (Chad, Congo, Liberia, entre otros). Resulta de la mayor importancia que Colombia aproveche el interés que tiene la UE de aportar al posconflicto y pueda aprender del conocimiento (*know-how*) de dicho actor para aplicarlo en la implementación de los acuerdos.

Por otra parte, la relevancia de la UE no radica solo en su accionar como bloque. Por el contrario, el interés de algunos de sus Estados miembros por cooperar en distintos campos al posconflicto colombiano es un asunto que no se puede dejar de lado. Ejemplos de ello son Alemania, Francia y España.

La UE ha sido un actor fundamental en la legitimación del proceso de paz. Desde que fue anunciado el comienzo de los diálogos, la UE expresó su apoyo y se comprometió a contribuir con ayuda financiera al posconflicto.

Alemania ha dispuesto una delegación de académicos que visitaron el país en febrero del presente año. Dicho grupo llegó con la intención de apoyar con asesorías a Colombia en los temas de desmovilización, reconciliación, reconstrucción y recuperación económica, aprovechando la experiencia adquirida luego de la Segunda Guerra Mundial. Igualmente, los expertos propusieron la creación de varios centros especializados en dichas temáticas, en Bogotá y en distintas regiones³⁵.

Además, a comienzo de este año, el ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, Frank Walter Steinmeier, también visitó Colombia y se reunió con el presidente Santos³⁶. En el encuentro le expresó toda la voluntad de su país para asesorar jurídicamente a Colombia en la etapa del posconflicto, aprovechando la experiencia que tiene en justicia en periodos de transición. Respecto a temas de inversión, señaló que el país suramericano tiene una economía saludable, lo que ha llamado la atención de Alemania para traer su inversión extranjera directa.

Francia, por su parte, es uno de los países europeos que más se ha interesado por hacer aportes para el posconflicto y ha hecho varios anuncios apoyando el proceso desde el comienzo de los diálogos de paz. Su rol en el posconflicto ya ha empezado a ser tangible, dado que aprovechando su larga experiencia en agricultura familiar, se ha lanzado un programa de escuelas agrarias con cooperación francesa. De acuerdo a lo que se proyecta, se espera que en 2016 empiece a funcionar la primera³⁷.

El objetivo de las escuelas agrarias es darles acceso a los campesinos a los temas relacionados con un desarrollo rural y agrario eficaz. Además, se prevé que con el acceso a dicha formación académica, se fomente la construcción de paz y se brinden incentivos para que los campesinos permanezcan en sus tierras y no las abandonen para ir a las ciudades. De igual forma, los presidentes Hollande y Santos han expresado su interés en fomentar los intercambios académicos entre

35 Ver *El País*, 15 de febrero de 2016.

36 *Ibid.*

37 Ver Valero, 24 de enero de 2015.

universidades de ambos países, manteniendo el enfoque de construcción de paz.

España ha declarado que hará un aporte de tres millones de euros al fondo para el posconflicto colombiano y anunció que colaborará con 400 observadores para el equipo de Naciones Unidas que verificará el cumplimiento de los acuerdos de paz. Igualmente, Suecia, Bélgica y Holanda, entre otros, han expresado de diversas maneras su apoyo político y financiero al posconflicto colombiano.

En lo que respecta a temas económicos y comerciales, si bien es cierto que la UE no ha terminado de recuperarse todavía de la fuerte crisis que sufrió en 2008, no deja de ser un actor importante al tener un amplio mercado con una importante capacidad de consumo. Empero, no hay que perder de vista que luego del *Brexit* la UE está atravesando una coyuntura que puede poner en relativa dificultad su capacidad de apoyar el posconflicto colombiano.

Finalmente, la Unión Europea como bloque y también a través de las relaciones bilaterales de sus Estados miembros con Colombia, se perfila como un socio estratégico para el posconflicto. La reinserción de exguerrilleros, la justicia transicional, la reconciliación, el desarrollo rural, la educación, la reparación de los daños al medio ambiente causados durante el conflicto y, en términos generales, la financiación del posconflicto, son parte de los grandes retos que le esperan a Colombia una vez se dé la finalización exitosa del proceso de paz. Todos ellos son temas en los que la Unión Europea está dispuesta a cooperar y resulta fundamental que el Estado colombiano acepte y utilice de manera correcta las ayudas provenientes del viejo continente.

¿Fortalecimiento y consolidación de la diversificación geográfica o estancamiento y/o retroceso?

Desde la llegada de Santos a la Presidencia de Colombia, la política exterior del país ha cambiado, pues el mandatario se ha preocupado por mostrar una nueva imagen. Ya no se trata del país problema, sino de un país que puede superar sus dificultades e incluso

perfilarse como oferente de cooperación en materia de seguridad y defensa, entrenando fuerzas armadas en Centroamérica y África o como líder en discusiones de interés global, y ser parte de importantes organizaciones internacionales.

Dentro de los cambios de la política exterior de Colombia, uno de los más relevantes ha sido el esfuerzo por generar una diversificación geográfica. Durante las dos presidencias del país anteriores a la actual (Pastrana y dos gobiernos Uribe), su estrategia en el escenario exterior se había concentrado demasiado en el relacionamiento con EE.UU. Con la llegada de Santos al poder esto cambió, ya que el país volvió a acercarse a sus vecinos, a participar en los procesos regionales, y a abrir embajadas en Asia y África.

De este modo, Colombia ha dejado de lado su excesiva concentración en la interacción con Estados Unidos, preocupándose nuevamente por socios importantes como la Unión Europea, Brasil y China. Además, el país ha tenido una participación más activa en escenarios propios de la región suramericana, como la Unasur, así como también se acercó y estrechó su relación con Ecuador, Venezuela y Brasil.

En otras áreas geográficas, Colombia se ha preocupado por profundizar las relaciones con Estados asiáticos, especialmente con China, Japón y Corea del Sur, aunque se ha centrado principalmente en temas económicos, por lo que firmó recientemente un TLC con Corea del Sur. En escenarios globales, Colombia ha tomado la vocería en temas como la lucha contra las drogas en el marco de las Naciones Unidas y se ha interesado por cooperar con la OTAN y ser parte de la OCDE³⁸.

La diversificación geográfica de la política exterior y los diálogos de paz con las FARC han significado para Colombia el reconocimiento, la legitimidad y el apoyo de las más diversas zonas geográficas del mundo. La Unión Europea, América Latina, Norteamérica, China y Australia, entre otros, han expresado su incondicional respaldo al proceso adelantado por el gobierno Santos.

38 Este tema se aborda con mayor profundidad en el acápite sobre la proyección global de Colombia.

De este modo, los diálogos con las FARC y el mandato de Santos han implicado un fortalecimiento de la diversificación geográfica de la política exterior de Colombia. Sin embargo, es importante tener en cuenta que para el posconflicto, el país deberá rodearse de un fuerte apoyo internacional debido a las necesidades financieras y de asistencia técnica que requerirá. Por otra parte, no solo para el proceso de paz y un eventual posconflicto Colombia necesita del apoyo y la legitimidad de buena parte de la comunidad internacional, sino también para lograr sus metas en el escenario global.

En ese orden de ideas, cabe mencionar que aunque Colombia ha centrado sus esfuerzos en diversificar sus relaciones exteriores, evitando la dependencia de un solo actor, persiste una concentración en actores tradicionales como EE.UU. Dadas las razones mencionadas anteriormente, es importante que el país siga impulsando la diversificación de relaciones con otros Estados como Brasil, Ecuador, la UE y China, especialmente en un contexto de diálogos de paz y posconflicto, en el que Colombia necesitará de cooperación financiera y asistencia técnica de diversos actores y deberá evitar la dependencia de un solo donante.

De igual modo, la Unión Europea, debido a sus experiencias históricas de guerra y posguerra y su participación en procesos de conflicto y posconflicto en África, puede obrar como donante y cooperante en los procesos de reconciliación y perdón en Colombia. En este sentido, cobra relevancia estrechar las relaciones con la UE, evitando que el relacionamiento se

enmarque solo en la agenda económica, comercial y de cooperación financiera, buscando aprovechar el conocimiento europeo en los aspectos de reconstrucción social, educación y reconciliación.

Pasando a otras zonas geográficas, será importante que Colombia profundice sus relaciones con actores como China, que puede ser un significativo socio comercial debido al rápido crecimiento económico que ha mostrado en los últimos años. Sin embargo, es relevante que Colombia trascienda el aspecto comercial y económico en su relacionamiento con China, a fin de aprovechar mejor la disposición que dicho actor tiene para apoyar financieramente³⁹ el posconflicto y participar respaldando el proceso de reconciliación y reconstrucción del país⁴⁰.

Finalmente, los intereses que Colombia tiene en el escenario internacional y las necesidades que le plantea un posconflicto que parece estar muy cercano, hacen que sea recomendable que el país continúe reforzando la diversificación geográfica de su política exterior y evite que ésta caiga en un estancamiento. Tal estrategia le brindará mayor margen de acción en el escenario internacional. Así, hay en el mundo todavía muchos países de cuyas experiencias Colombia puede aprender para su posconflicto y la proyección de su nueva identidad.

³⁹ Ver *El Espectador*, 21 de mayo de 2015.

⁴⁰ Ver Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 28 de abril de 2016.



Posibles escenarios

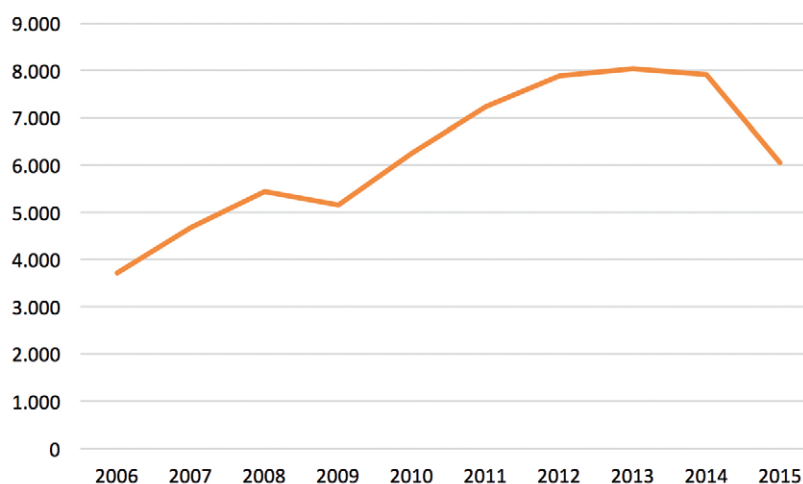
La proyección y el rol de Colombia en el escenario global

Colombia está construyendo un rol internacional más autónomo, activo y propositivo en los diversos escenarios globales donde participa. Como se señaló en el acápite sobre el contexto doméstico, regional y global, hay múltiples factores que influyen en la búsqueda de transformación del rol internacional que el país tuvo en los gobiernos de las últimas dos décadas. Uno de los más importantes ha sido la llegada a la Presidencia de Juan Manuel Santos, quien desde el comienzo de su mandato ha proyectado, por medio de la política exterior, la imagen de un país que ya no representa un problema para la comunidad internacional.

Tres elementos han sido claves para esa proyección. En primer lugar, Colombia fue catalogada desde 2010, de acuerdo a la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que construyen la OCDE y el Banco Mundial, como un país de renta media alta, lo que tiene como una de sus principales implicaciones que ya no se encuentra en la lista de receptores prioritarios de ayuda al desarrollo. Tal lista, que divide a los países de renta media (PRM) en PRM baja y PRM alta, estableció que para los flujos económicos de 2009 y 2010 los primeros deben poseer un PIB per cápita entre 936 y 3.705 dólares, mientras que los segundos deben tener entre 3.706 y 11.455 dólares⁴¹, un requisito con el que Colombia cumple desde 2006, como se puede observar en la Gráfica 9.

41 Véase CEPEI, 2010.

Gráfica 9. PIB per cápita de Colombia, 2006-2015



Fuente: Banco Mundial (2016).

En esencia, esta clasificación, así como otros indicadores macroeconómicos en los que el país ha tenido un buen desempeño, le ha permitido al gobierno de Santos mostrar que Colombia tiene las capacidades financieras e institucionales para responder al grueso de los retos a los que se enfrenta, si bien continuará apoyándose en aquellos países e instituciones internacionales que deseen mantener su contribución para la resolución de los desafíos de la agenda doméstica.

Como segundo punto, Santos ha querido mostrar la solidez del Estado colombiano por medio del proceso de paz, destacando que es un indicador que refleja el desarrollo del país y un paso definitivo en el proceso de modernización que él se encuentra impulsando. De la mano de esa idea se encuentra la proyección de Colombia como un buen socio comercial y un buen destino para las inversiones.

En tercer lugar, el mandatario ha venido realizando el rol del Estado colombiano como oferente de cooperación a nivel latinoamericano así como para otras regiones del mundo por su *know-how* en el ámbito de la seguridad. Por ejemplo, se ha brindado cooperación por medio de diversas acciones a los países del Triángulo Norte –Honduras, El Salvador y Guatemala–, entre las que se encuentran la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (Carsi es su sigla en inglés), el Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica y la Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral de Colombia. Al tiempo, se han desarrollado actividades como el Plan de Cooperación Triangular en Seguridad entre Colombia, EE.UU. y Honduras, el cual combina el financiamiento de EE.UU. con la experticia de Colombia en seguridad, principalmente en lucha contra la criminalidad y el narcotráfico. Tal plan brinda, especialmente, capacitaciones por parte de la Policía Nacional de Colombia a las fuerzas armadas de esos Estados⁴².

El principal escenario para la proyección de ese nuevo rol del país ha sido la Organización de Naciones Unidas. Aquí se ha mostrado una mayor capacidad propositiva y una más amplia autonomía con respecto a la

dependencia tradicional de las posiciones de EE.UU., principalmente con la propuesta presentada junto con México y Guatemala de realizar una revisión y modificación del enfoque de lucha contra las drogas, que ha sido implementado durante décadas pasadas.

Por otro lado, la firma y ratificación del acuerdo con la ONU (26 de enero de 2015) para la contribución con personal oficial y militar para las misiones de paz de esa organización, con la posibilidad de destinar a largo plazo hasta 5.000 uniformados, también respalda el desempeño de ese rol. Así, Colombia ha anunciado que, en el marco de la cooperación con la ONU, agentes colombianos desempeñarán la función de cascos azules en Haití y también se ha mencionado la posibilidad de que la ejerzan en Guinea Bissau. Esa participación se presenta destacando el conocimiento y las capacidades acumuladas por el Estado colombiano en cuestiones como operaciones especiales y combate contra explosivos improvisados, por mencionar algunas, saberes que se han construido a lo largo del conflicto armado⁴³.

La construcción de un nuevo rol internacional también va vinculada a la participación en otros dos escenarios: la OTAN y la OCDE. Con la primera, se firmó un acuerdo de intercambio de información y seguridad, que el exministro de defensa Juan Carlos Pinzón destacó como parte del fortalecimiento del sector de seguridad y defensa y de la lucha contra el narcotráfico. Además se espera que el acuerdo permita adquirir conocimiento y buenas prácticas en materia de misiones de paz y misiones humanitarias, en concordancia con el precitado objetivo de que las Fuerzas Armadas colombianas se involucren en este tipo de actividades. En las diversas declaraciones en torno al acuerdo se reconoce que es el primer pacto de este tipo que se firma con un país latinoamericano y se destaca la experiencia que puede *ofrecer* Colombia en la lucha contra el terrorismo y contra el narcotráfico.

En cuanto a la OCDE, para el país un exitoso proceso de adhesión puede contribuir a la edificación de una imagen internacional más favorable a la inversión

42 Léase Tickner, 2014.

43 Véase Presidencia de la República de Colombia, 28 de septiembre de 2015a.

y a la economía, además de permitir ampliar la cooperación con Estados que poseen lecciones de gran importancia en temas económicos. Asimismo, se espera que una mayor cercanía a las naciones del norte pueda contribuir a las pretensiones del país de vincularse a megabloques comerciales, como el Acuerdo Transpacífico (TPP) y la Asociación Transatlántica del Comercio y la Inversión (TTIP). Obviamente, el futuro de los megabloques dependerá en buena medida de las decisiones que tome la administración de Donald Trump sobre la viabilidad del libre comercio.

No obstante lo anterior, un ingreso definitivo a la OCDE implica asumir a corto, mediano y largo plazo numerosos retos en la agenda doméstica, entre los que se han identificado: mejorar la calidad de la educación; incrementar las inversiones no minero-energéticas; disminuir la informalidad del mercado laboral; invertir más en investigación y desarrollo, especialmente empresarial; aumentar la inversión en infraestructura; incrementar el aprovechamiento de las ventajas comparativas; implementar numerosas recomendaciones fiscales de la organización; profesionalizar el servicio público; fortalecer sustancialmente la lucha contra la corrupción y reducir notoriamente la desigualdad.

Por otra parte, Colombia tiene el reto de afianzar en el escenario global su proyección como país puente entre diversos referentes geográficos, bloques ideológicos e intereses, el cual ha desempeñado en varios escenarios internacionales. Lo anterior es particularmente importante en un contexto donde las potencias emergentes están impulsando propuestas encaminadas a transformar diversos aspectos de la gobernanza global, así como iniciativas que buscan fortalecer su posición estratégica en diversas regiones, como es el caso de los crecientes proyección y relacionamiento de China con América Latina. Es en ese contexto, así como en los espacios de negociación global, donde Colombia puede fortalecer su rol como país bisagra, mediando entre posiciones que se interpretan como antagónicas y procurando que más allá de los intereses de las potencias, puedan alcanzarse las metas de desarrollo del país y de la región.

En síntesis, al país le esperan numerosos retos en el proceso de profundización de su inserción internacional.

En el contexto global que se va desarrollando, deberá enfrentar numerosos desafíos internos al implementar las reformas necesarias para lograr sus objetivos de hacer parte de las ‘grandes ligas’ de los países desarrollados, desempeñar un nuevo rol a nivel internacional y movilizarse diplomáticamente para lograr su incorporación a los megabloques comerciales.

La proyección y el rol de Colombia en el escenario interamericano⁴⁴

Los procesos de paz que vivió el país con diferentes grupos armados ilegales mantuvieron la constante de involucrar muy poco, y nunca de forma directa, a los organismos interamericanos y subregionales, hasta cuando la *securitización* de la política interna e internacional que se produce durante las presidencias de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe obliga a un paulatino involucramiento de la comunidad internacional en el proceso de negociación con las FARC de finales de los noventa. Posteriormente, en el proceso de desmovilización de las AUC que se dio durante el gobierno de Uribe, el involucramiento de la OEA fue mucho más directo y la relación de Colombia con el organismo pasó de distante a cercana, pero tensa. Las problemáticas en materia de violación de derechos humanos en el país, lo convirtieron en frecuente objeto de atención y críticas. Por ejemplo, en la mayoría de informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Colombia, Cuba y Venezuela 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 ocupó 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, debido a que es el país en el que más medidas cautelares ha otorgado la Comisión en toda la región. 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

⁴⁴ Esta sección está basada y contiene citas textuales de Betancourt, 2015.

costosas reparaciones. Con demasiada frecuencia, Colombia fue protagonista, pero no en calidad de líder sino como país problema y objeto de reproche.

El conflicto colombiano se fue posicionando como tema de discusión en la OEA y durante el gobierno de Uribe por primera vez se permitió que el organismo hemisférico fuera protagonista en un proceso de desarme en Colombia. La percepción de que el Sistema Interamericano representaba valores que EE.UU. 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, pues Uribe permitió o evitó la participación de los organismos hemisféricos y regionales en función del grado de apoyo que podía encontrar en ellos a sus posiciones.

Como se planteó en secciones anteriores, desde el primer gobierno de Santos se presentan unos cambios entre los que se resalta la *des-securitización* de la agenda interna e internacional, que encaminan al país en una dirección donde la conclusión exitosa de las negociaciones de paz y la correcta implementación de los acuerdos de paz contribuyen al reposicionamiento que está buscando el país. Esto supone nuevas prioridades, nuevas agendas y nuevos retos en todos los escenarios multilaterales.

La nueva forma participar en escenarios multilaterales dependerá, por lo tanto, de qué organismos sean útiles para enfrentar los problemas de muy diversa índole que se harán visibles con la *des-securitización*. 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 implicarán acercarse al BID y profundizar la Alianza del Pacífico. 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 cobra protagonismo.

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 del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y concretamente de la CIDH, en la que Colombia promovió ajustes en la metodología de Capítulo VI del Informe Anual, así como del sistema de peticiones y casos, que son los que en los últimos tiempos han supuesto más problemas para el Estado, y que en los próximos años pueden chocar con las políticas nacionales de reparación y de restitución de tierras. Esto demuestra un cambio de actitud, pasando de negar las acusaciones mientras se siguen produciendo casos que llegan a la CIDH, a un esfuerzo por solucionar los problemas internos, pero limitando el daño que le pueden producir al Estado en caso de que escalen a instancias interamericanas.

Tres organismos regionales serán epicentro de la nueva agenda de Colombia: OEA, Unasur y Celac. El primero de ellos será importante en muchos temas, pero especialmente en el debate sobre el cambio de enfoque para combatir el narcotráfico. Acorde con los ajustes en la política de lucha contra las drogas necesarios para implementar los acuerdos de paz, durante el gobierno de Santos ha sido el Sistema Interamericano –además de la ONU– el ámbito multilateral donde el país ha propuesto liderar el cambio de enfoque en la lucha contra las drogas. Después de haber sido por años uno de los Estados emblemáticos del enfoque prohibicionista en la lucha contra los narcóticos, durante el gobierno Santos Colombia ha presionado 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 el país no intenta ser la vanguardia de algún enfoque innovador, pero sí que está dispuesto a ser líder del debate sobre la efectividad del enfoque tradicional y la necesidad de construir otras herramientas para enfrentar el flagelo.

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 gestión de crisis, fortalecimiento de la democracia, de la libertad, del desarrollo, y para discutir cuestiones relacionadas con la protección de medio ambiente, biodiversidad y 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.

Cambiar la imagen de país problema a país solucionador de problemas y reformular el rol para convertirse en país líder será fundamental en la coyuntura actual de la OEA, y de cara a las posibles reformas que se adelantan y otras tantas que están pendientes en el organismo. Hoy en día la OEA ha perdido parte de la relevancia que tuvo hace unas décadas, por cuenta del creciente desinterés de países como Estados Unidos, que ha privilegiado los diálogos bilaterales; de Estados como Venezuela y Ecuador, que critican muchos de los valores del sistema interamericano; y de otros como Brasil, que ha intentado construir instancias alternativas. Mientras tanto, la OEA completa una década de crisis económica acentuada por la dispersión de tareas que minan su capacidad para alcanzar sus objetivos centrales. A la reforma de la CIDH se le han sumado discusiones sobre su misión, financiación, el rol de la Secretaría General, la composición de la Asamblea General, entre otras, en las que Colombia puede replicar la estrategia adelantada en la reforma de la CIDH.

A la par, la OEA se ha convertido en escenario de diversas disputas en el vecindario, por temas como la aplicación de la Carta Democrática a países en los que se puede estar presentando una ruptura del orden constitucional. Uno de los temas más sensibles para Colombia fue la crisis fronteriza que se presentó en 2015 con Venezuela y que tuvo entre sus consecuencias la deportación de centenares de colombianos que habitaban en el vecino país. Colombia llevó el tema a la OEA para que el organismo mediara, pero las iniciativas que presentó fueron rechazadas al no contar con los 18 votos a favor que habría precisado. De un total de 34 votos posibles, Colombia obtuvo 17 a favor, 5 en contra y 11

abstenciones. Tanto las abstenciones como los votos en contra provinieron en su mayoría de los miembros del Alba y de buena parte de los países caribeños, ante quienes Venezuela ha proyectado su influencia a través de programas como Petrocaribe. Esto constituye un llamado de atención sobre lo importante que es para el país posicionarse en la OEA como líder y garantizar que sus intereses no se vean afectados en esta instancia multilateral

La proyección y el rol de Colombia en los escenarios subregionales⁴⁵

La internacionalización del conflicto y la *securitización* de la agenda de política exterior colombiana, redundaron en que durante la primera década del siglo XXI surgieran tensiones con varios países vecinos y se debilitaran profundamente escenarios multilaterales importantes como la CAN. Durante ese tiempo, el contexto del vecindario marcó la aparición de una nueva ola de regionalismo que llevó al nacimiento de Unasur, Celac y la Alianza del Pacífico, entre otros escenarios en los que Colombia empezó a participar activamente durante el gobierno de Santos.

El multilateralismo colombiano tuvo un fuerte empuje cuando se asumieron dos ideas presentes en el cambio de rol: primero, que EE.UU. es importante, pero que el relacionamiento exterior no se agota en tener un buen trato con la superpotencia; segundo, que había que dejar de ser un país problema y adquirir una actitud más proactiva. Desde luego el posconflicto marcará cambios en la participación de Colombia en estos organismos, pero eso no niega que haya unas líneas de continuidad que vienen desde el momento cuando el país empezó a tener un relacionamiento más pragmático y multilateral en el contexto de su nuevo rol. De cara al posconflicto será esencial la OEA en varios temas que requieren un tratamiento hemisférico, pero hay asuntos para los que serán cruciales los escenarios subregionales.

Considerando que la Alianza del Pacífico nació en el contexto del nuevo rol de Colombia, lo que se espera es continuidad. La AP será la punta de lanza de

⁴⁵ Ibid.

la estrategia de inserción económica internacional del país y este objetivo se verá fortalecido conforme se presente un impacto positivo del posconflicto en la economía colombiana. Pero quizás donde se presentarán más ajustes será en los escenarios en los que se tratan temas políticos y de seguridad.

Para comenzar, es importante señalar que la eventual desaparición de las guerrillas no supondrá el fin de las amenazas a la seguridad, sino su transformación en nuevos desafíos. Al respecto, el país viene haciendo desde hace algún tiempo un esfuerzo importante por promover ajustes en la agenda suramericana que sirvan de apoyo para enfrentar los retos de las nuevas amenazas. 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 tal modo 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.

Estos temas no serán prioridad solamente de Colombia, sino que como han manifestado varios países vecinos como Brasil, Perú y Ecuador, el posconflicto colombiano despierta inquietudes sobre el devenir de las zonas de frontera que históricamente han carecido de presencia estatal. La desmovilización de los grupos ilegales, que desde tiempo atrás han ejercido dominio en estas zonas, puede propiciar la confrontación entre otros grupos criminales que lleguen a intentar tomar control de tales áreas. Dado el énfasis en las modalidades de crimen transnacional de algunos de estos grupos, la cooperación transfronteriza será esencial para combatirlos.

Esto explica que, de cara al posconflicto, desde el Ministerio de Defensa Nacional se haya identificado en 2015 a Unasur como el principal escenario de diálogo y concertación política en Suramérica, y se ha propuesto a aprovecharlo para consolidar la posición de liderazgo regional. Así quedó consignado en el documento *Diplomacia para la Seguridad y la Defensa*, en el que el Ministerio plantea cuáles son sus principales líneas de acción en materia de la internacionalización de sus acciones.

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, identificar los retos comunes en distintas áreas y trazar planes de acción conjunta.

En el posconflicto, el organismo será clave para estructurar el futuro de la seguridad y la defensa colombianas. 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. Aunque a la fecha en el Ministerio se sigue haciendo mención a la importancia que puede tener la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional centrada en la instancia multilateral, la mayoría de acciones de cooperación en la materia que se identifican en los últimos tres años tienen un carácter bilateral, algunas trilateral, y por lo general no vinculadas directamente con Unasur.

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 trabajo conjunto entre países, que será de vital importancia para mantener la paz y la estabilidad regionales, se verá fortalecido por los ajustes que haga Colombia en materia de doctrina militar. El enfoque de la Escuela de las Américas en el 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.

Colombia 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 y DD.HH. y DIH, y sobre todo, delincuencia organizada transnacional. Con sustento en la Convención de Palermo del año 2000 contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos, el país 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. Entre los objetivos que ha establecido como estratégicos para garantizar el apoyo del organismo al posconflicto, se encuentran incrementar la participación en escenarios multilaterales, consolidando el liderazgo regional de Colombia en Unasur. 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”⁴⁶.

Dado que la OEA y Unasur tienen mayor trayectoria que Celac, de más reciente creación, el Estado colombiano ha especificado más la agenda que tendrá en ambos organismos. Sin embargo, el ya anunciado importante rol que tendrá Celac en la verificación de la implementación de los acuerdos del posconflicto deja entrever que de cara al futuro Colombia debe establecer una agenda mucho más clara sobre cuáles son sus objetivos en aquel escenario.

Incluso, considerando que recientemente Unasur acusa cierta debilidad profundizada por la crisis de Brasil, su principal líder, es posible que Celac empiece a posicionarse como el escenario por excelencia para el diálogo subregional. Entre los temas importantes, hay que considerar que 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.

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 a la construcción de confianza. Al respecto Unasur y Celac tendrán un rol crucial para aliviar las posibles tensiones. Habrá que considerar la propuesta que desde hace algún tiempo ronda sobre abrir los libros blancos de la defensa, aunque no sea públicamente, pero por lo menos sí entre ministerios de Defensa.

La estrategia económica internacional de Colombia en un escenario de posconflicto⁴⁷

Colombia enfrenta dos grandes desafíos económicos en un escenario de posconflicto. Uno, de carácter estructural, es lograr unos niveles de desarrollo económico suficientes que le permitan al país garantizar una base material sobre la cual superar el panorama de inequidad y desigualdad que ha servido de caldo de cultivo para la continuidad del conflicto. El otro, que se presenta de forma coyuntural, tiene que ver con cómo financiar los costos de implementar los acuerdos del fin del conflicto.

En términos de la financiación, llevar a buen término la implementación de los posibles acuerdos implica contar con recursos no solo para reparación de víctimas o para financiar 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 únicamente 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

46 Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2015. El documento contiene algunos de los lineamientos que el país ha formulado en materia de seguridad y defensa de cara al posconflicto.

47 Esta sección está basada y contiene citas textuales de Prieto y Defelipe, 2015; Betancourt, 2015; y Birle, 2015.

ingresos del país, eran bastante elevados. Además, el crecimiento económico se ha desacelerado, los precios de las materias primas han alcanzado niveles 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. Colombia tiene un Estado relativamente fuerte y una economía suficientemente grande como para costear una parte significativa de la labor, pero en este aspecto también será fundamental la cooperación económica y técnica.

El otro gran desafío es el desarrollo económico. Una de las razones que incentivó el inicio del conflicto y su continuidad a través de las décadas es el bajo nivel de desarrollo económico, expresado en los bajos ingresos, la falta de oportunidades, la inequidad y desigualdad en la distribución de la riqueza, entre otros elementos. Más allá de la correcta implementación de los acuerdos de La Habana, terminar con el conflicto pasa por concretar una transformación del aparato productivo que aún resulta precario. Para ello, vale anotar que las políticas comercial y de atracción de inversión extranjera requerirán de ajustes para lograr su cometido en materia de desarrollo en el escenario venidero.

Relaciones comerciales e inversión extranjera

Entre finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, el país optó por un modelo de desarrollo basado en el libre comercio, que se potenció durante los periodos presidenciales de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos con la suscripción de varios tratados de libre comercio, principalmente con países cuyas economías tienen un nivel de desarrollo mayor que el de Colombia. Apostar por obtener mejoras en la calidad de vida de la población a través del libre comercio implica aumentar la competitividad del país, es decir, incrementar las capacidades productivas. Dicha transformación productiva requiere de una importante cantidad de recursos, y durante los gobiernos de Uribe y de Santos se priorizaron dos fuentes de ingresos, a saber, la internacionalización del sector minero-energético y la atracción de inversión extranjera directa. De momento, los resultados de esas estrategias son ambiguos, pues por un lado se logró un crecimiento constante, pero por otro, no se concretó un desarrollo económico suficiente como para que la mejora en la calidad de vida fuera significativa y llegara a una proporción mayor de la población.

Tabla 1. Tratados comerciales y de inversión de Colombia

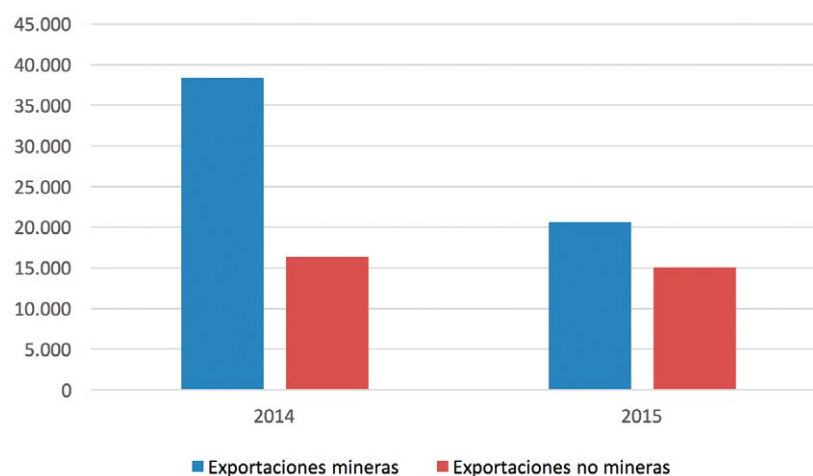
País o grupo de países	Estado actual del acuerdo
Alianza del Pacífico (Chile, México, Perú)	Activo desde 2011, construido sobre la base de los acuerdos comerciales preexistentes entre sus miembros
CAN (Bolivia, Ecuador, Perú)	Vigente desde 1969, pero con múltiples cambios desde entonces
Canadá	En vigor desde 2011
Caricom (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago)	En vigor desde 1998
Chile	En vigor desde 2009
Corea del Sur	En proceso de ratificación
Costa Rica	En vigor desde 2016
Cuba	En vigor desde 2001

País o grupo de países	Estado actual del acuerdo
EFTA (<i>European Free Trade Association</i> , compuesta por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza)	En vigor desde 2014
El Salvador, Guatemala y Honduras	En vigor desde 2010
Estados Unidos	En vigor desde 2012
Israel	Suscrito, en proceso de ratificación
Japón	En negociación
Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela)	En vigor desde 2005 con Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay
México	En vigor desde 1995
Panamá	Suscrito, en proceso de ratificación
TISA (<i>Trade in Services Agreement</i> : Australia, Canadá, Chile, China Taipéi, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, México, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, República de Corea, Suiza, Turquía y la Unión Europea –representando a sus 28 estados miembros–. Finalmente, China y Uruguay están interesados en unirse a las negociaciones)	En negociación
Turquía	En negociación
Unión Europea	En vigor desde 2013
Venezuela	En vigor desde 2012

El auge en la exportación minero-energética terminó concentrando en este sector una porción importante de la inversión nacional y extranjera directa, lo que limitó las posibilidades de transformar la producción agropecuaria e industrial. La concentración de la inversión extranjera directa (IED) en la explotación de

recursos naturales no renovables, hidrocarburos, minas y canteras durante los últimos 10 años, explica en buena medida que la balanza comercial dé cuenta de una grave reprimarización. A saber, exportaciones tradicionales significativas, importaciones de bienes intermedios de capital y balance negativo.

Gráfica 10. Exportaciones colombianas, mineras y no mineras, en millones de dólares, 2014-2015

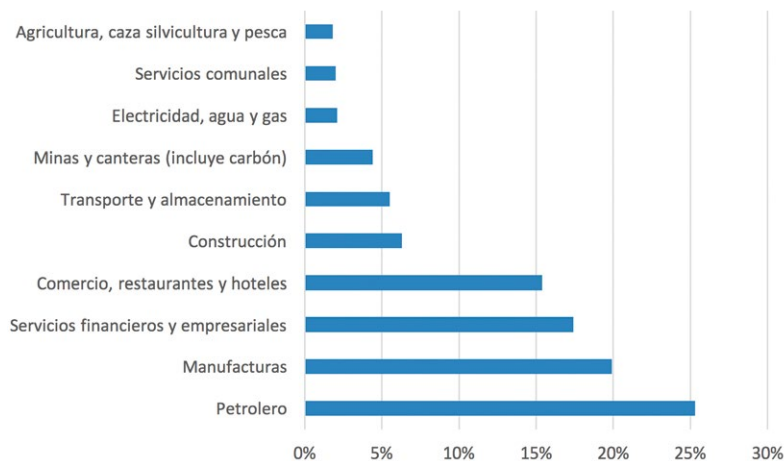


Fuente: autor con base en datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2016).

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 desarrollo económico. Pese al considerable descenso en los precios de los productos minero-energéticos

que hizo menos atractiva esta actividad económica, disminuyendo los montos de IED que llegan a este sector en 2015 en comparación con años anteriores, sigue concentrando la mayor parte de las inversiones que llegan al país. A nivel sectorial, en 2015 la inversión extranjera se distribuyó como se indica en la Gráfica 11.

Gráfica 11. Porcentaje del total de IED en Colombia destinado a cada sector, 2015



Fuente: autor con base en estadísticas de ProColombia sobre IED en 2015.

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 que es crucial el desarrollo industrial manufacturero y tecnológico. Esto requiere de intervenciones directas del Estado para garantizar la efectividad del proceso. Colombia debe evolucionar de un modelo productivo basado en la extracción a uno basado en la innovación, para poder competir en el mercado internacional con el tipo de acuerdos comerciales que ha venido firmando. La política exterior comercial del país 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.

A partir del 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 territorios como el Asia-Pacífico, África, Asia Central, Unión Europea y Latinoamérica y el Caribe. La participación en la Alianza del Pacífico, derivada de este plan de desarrollo, es un paso en la dirección correcta en la medida en que puede servir de plataforma para construir esos encadenamientos productivos, pero de momento el potencial no se ha traducido en hechos. Lo mismo ocurre con la estrategia de atracción de inversión extranjera y transformación productiva de ProColombia hacia actividades con potencial competitivo pues, como resalta el Informe Nacional de Competitividad 2014-2015, la inversión no se está canalizando hacia el fomento de la competitividad.

Hay al menos cuatro factores concretos que ayudan a explicar la incapacidad de direccionar las inversiones a los sectores estratégicos. Primero, que pese al aumento en la percepción de seguridad, lo que va corrido del presente siglo trajo consigo un recrudecimiento del conflicto armado en las zonas rurales, acompañado de picos

históricos en el desplazamiento interno y en el despojo de tierras. Segundo, que el déficit de infraestructura representa un cuello de botella para la comercialización interna e internacional de bienes manufacturados, lo que supone un desincentivo a las inversiones en ese sector. Tercero, que hay un déficit en formación de personas en ciencias básicas, en ingenierías y en niveles técnicos y tecnológicos, todos estos requeridos por la industria. Y cuarto, que 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 regulaciones de competitividad.

Según el Informe Global de Competitividad 2015-2016, Colombia aparece en el puesto 61 entre 140 países. El dato es preocupante si se le compara con algunos de los países con los que tiene o planea tener acuerdos comerciales (ver Tabla 2).

Tabla 2. Factores de competitividad de Colombia versus otros países

País	Puesto en ranking	Puesto en confiabilidad instituciones	Puesto en desarrollo de infraestructura	Puesto en salud y educación primaria	Puesto en educación superior y capacitación
Suiza	1	7	6	11	4
EE.UU.	3	28	11	46	6
Alemania	4	20	7	13	17
Japón	6	13	5	4	21
Canadá	13	16	14	7	19
Francia	22	29	8	16	25
Corea del Sur	26	69	13	23	23
China	28	51	39	44	68
España	33	65	10	32	30
Chile	35	32	45	74	33
Panamá	50	73	40	82	77
Costa Rica	52	49	71	55	35
México	57	109	59	71	86
Colombia	61	114	84	97	70
Perú	69	116	89	100	82
Brasil	75	121	74	103	93
Ecuador	76	105	67	59	67
Argentina	106	135	87	68	39
Venezuela	132	140	119	85	61

Fuente: Foro Económico Mundial (2015).

En la década pasada no se aprovechó la llegada constante de recursos por cuenta del auge en los precios de las materias primas. Sin embargo, de cara al posconflicto se abre la oportunidad de aumentar la inversión en los sectores no tradicionales, precisamente por cuenta de la caída de los precios en el sector minero-energético que hace menos atractivo invertir en esos rubros. Eso supone un enorme potencial que solo se puede aprovechar superando, como mínimo, esos cuatro factores que han dificultado la transformación productiva.

Cooperación internacional y financiación del posconflicto

El otro gran desafío económico que enfrenta el país es disponer de los recursos suficientes para asegurar la correcta implementación de los acuerdos. Al respecto, hay al menos tres fuentes que deben ser aprovechadas de la mejor manera: recursos propios, líneas de crédito y cooperación internacional.

Colombia está asumiendo el rol de ser un país que, a pesar de sus problemas, es capaz de solucionarlos por cuenta propia, y aunque la ayuda internacional es bienvenida, se asume como apoyo y no como elemento principal. Como punto de partida hay que reconocer que Colombia ha superado algunos de los problemas que la aquejaron en décadas pasadas y cuenta con capacidades institucionales, económicas y humanas suficientes para asumir el reto del posconflicto, y que, en ese sentido, los recursos propios son la base de su implementación. Esto supone desafíos importantes, como sustituir los recursos que se han dejado de recibir por cuenta de la caída en el precio de las materias primas.

Una parte importante de la tarea será concretar una reforma tributaria que apunte en dos direcciones: estimular la transformación productiva de la que se hablaba en el punto anterior y aumentar el recaudo de impuestos. Dicha reforma debe ser tramitada entre Gobierno y Congreso con la mayor responsabilidad posible y defendida ante la sociedad con argumentos sólidos para evitar que, como en la mayoría de intentos anteriores, el proyecto termine archivándose en medio del desprestigio de la clase dirigente y el rechazo de la población.

Los créditos, como fuente de recursos, mantienen la coherencia con el rol antes mencionado, pues el endeudamiento se respalda con la confianza en las capacidades que tiene el país de responder por sus compromisos financieros. A la fecha, 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 y las líneas de crédito ofrecidas por actores multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Particularmente los recursos provenientes de la banca multilateral serán destinados a proyectos que puedan tener un impacto positivo en el desarrollo económico y social del país y, de manera especial, en las zonas tradicionalmente afectadas por el conflicto. Se resalta entre ellos la construcción de vías terciarias, sustitución de economía ilegal por legal, infraestructura agropecuaria, fortalecimiento de cadenas productivas, entre otras.

Ahora bien, la envergadura de los retos del posconflicto hace que la cooperación internacional sea de gran apoyo, no solo para que sirva como fuente de financiación, sino también para que cumpla con su dimensión técnica. La asistencia de la comunidad internacional en la búsqueda de una paz duradera no se inicia en cero, pues desde hace muchos años varios socios del país han ofrecido valioso apoyo. Sin hacer una lista taxativa, en temas de construcción de paz, ha habido un involucramiento de Alemania, Corea del Sur, España, Italia, Japón, Países Bajos, Suecia y la Unión Europea; en derechos humanos han estado Finlandia, Noruega, Reino Unido, Unión Europea y EE.UU.; en fortalecimiento del Estado de derecho, Francia y la Unión Europea; y en desplazamiento forzado, Suiza.

Algunos países como EE.UU., con una larga tradición de cooperación con Colombia en temas relacionados con el conflicto, han asegurado su apoyo económico y técnico al posconflicto, en temas como desarrollo, narcotráfico y justicia, desminado humanitario e ingeniería. Así mismo, la Unión Europea ha anunciado que seguirá contribuyendo a diversos proyectos de construcción de paz, con énfasis en la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible y de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* fijados en la Organización de Naciones Unidas. Vale resaltar que estos programas de cooperación están sujetos a la verificación del cumplimiento de algunos de los compromisos de la implementación, lo que contribuye a aumentar la confianza entre el Estado colombiano y las FARC.

La experiencia de cooperación económica y técnica entre Colombia y estos países implica que ya hay un conocimiento ganado sobre cómo intervenir en temas puntuales. Según reconocen algunos expertos⁴⁸, la cooperación económica y técnica internacional debe enfocarse en el cambio de la cultura política, el fortalecimiento democrático del Estado, el aumento de la participación política, el cambio en el acceso y la utilización de los recursos naturales del país, el mejoramiento de la estructura recaudatoria y el establecimiento de mecanismos transparentes de control de los gastos.

48 Al respecto, pueden consultarse Birle, 2015, y Vega y García, 2015.



Conclusiones

- El modelo minero-energético de crecimiento está virtualmente agotado y su potencial de expansión en el país es sumamente estrecho, aún si se sigue recuperando el precio internacional del barril de petróleo. La exploración intensiva, antes de constituir una solución, tiende a elevar los impactos ambientales y la conflictividad social. Especialmente, en un país como Colombia, que tiene una frontera de producción agrícola subutilizada si se consideran sus condiciones geográficas y demográficas históricas.
- La lucha permanente contra la corrupción y la búsqueda de consensos con los diversos actores económicos y sociales, en materia de políticas macroeconómicas y frente al diseño del Plan Nacional de Desarrollo, incluyendo la política exterior, son tareas que no pueden esperar a la implementación del acuerdo definitivo con las FARC. Son actividades directamente relacionadas con el posconflicto y con la transformación institucional democrática del Estado. Las guerrillas se pueden desmovilizar, desarmar y reintegrar a la sociedad, pero la volatilidad social expresada en los paros y movilizaciones en ascenso da cuenta de la ausencia de cohesión nacional frente a la visión de país.
- El panorama interno de la seguridad refleja que el mayor factor de inestabilidad no son las FARC sino el mal llamado microtráfico y el delito común, además de los GAO. El presunto aumento de la participación de algunos frentes de las FARC en el narcotráfico, aún en medio de las negociaciones, anuncia la gran dificultad que atravesará el país después de la desmovilización. Este panorama ha hecho que buena parte de la sociedad sea escéptica al acuerdo como garantía para sembrar el fin del conflicto.
- La redistribución del poder económico mundial, el declive relativo de EE.UU., el ascenso con ralentización del crecimiento de China y el drástico descenso en el precio internacional del petróleo, alteraron las perspectivas de desarrollo de América Latina, incluyendo Colombia. Esto ha empujado al país a buscar cómo insertarse permanentemente en Asia oriental y a diversificar socios comerciales y de cooperación. Sin embargo, la firma de múltiples TLC, un eventual aunque difícil ingreso a APEC y OCDE, e incluso una eventual participación en el TPP, no garantizan una panacea para el desarrollo nacional. Todos esos acuerdos y bloques representan vitrinas de proyección comercial, pero carecen de utilidad si no vienen acompañados de una seria reforma productiva interna que permita diversificar los productos de exportación y añadir valor agregado a esos bienes y servicios ofrecidos en el exterior. Esto incluye, por supuesto, la elevación de las capacidades del capital humano disponible vía planes de educación.
- El acuerdo que se pactó para la transición del conflicto armado hacia la paz en Colombia deberá cumplir con obligaciones jurídicas de carácter global derivadas del Estatuto de Roma y, a nivel regional, emanadas del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos. En ese sentido, el reto jurídico que impone el Estatuto de Roma

establece que todos los genocidios, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad ejecutados en el conflicto armado deben ser investigados, enjuiciados y sancionados. La eventual ineficacia del Estado frente a la imposición de sanciones para este tipo de crímenes internacionales generaría la intervención justificada de la Corte Penal Internacional. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana establecen que el acuerdo de paz debe crear mecanismos idóneos para determinar responsabilidades haciendo justicia, lo cual suprimiría toda posibilidad de otorgar amnistías e indultos para los crímenes internacionales, pues de tal aspecto depende la construcción de la verdad y de la reparación integral.

- La agenda de política exterior colombiana ha estado influenciada por la solución negociada del conflicto armado interno. En ese contexto, dicha política, diversificada temática y geográficamente, se ha venido desempeñando como catalizador del proceso de paz, lo cual ha impactado en la preparación de las condiciones domésticas y externas para empezar a construir las bases del proceso de reconciliación. Sin embargo, para algunas organizaciones no gubernamentales hay muchas preocupaciones en torno a la impunidad que podría generar el acuerdo de paz, de tal modo que no se estaría cumpliendo con las obligaciones internacionales en materia de justicia. En ese sentido, es importante comprender y reconocer las demandas de las organizaciones no gubernamentales, pues se pueden desarrollar esfuerzos mancomunados para abordar el complejo camino de la reconciliación nacional.
- La importante cooperación y contribución de EE.UU. a través del Plan Colombia y la formidable experiencia de las Fuerzas Armadas colombianas combatiendo diferentes modalidades delictivas, criminales e insurgentes, han generado que los modelos de seguridad y defensa en el país se perciban como uno de los mejores y más eficaces de la región. En ese sentido, la profesionalización y modernización de las Fuerzas Armadas han permitido que Colombia pase al plano de la cooperación

internacional ofertando sus modelos de seguridad y defensa. Ahora bien, el posconflicto permitiría que el rol de las Fuerzas Armadas colombianas transite hacia un papel internacional como oferentes de cooperación que podría ser orientado a la construcción y consolidación de los complejos y redes de seguridad en la región, con el propósito de confrontar las amenazas comunes.

- El narcotráfico es un tema central tanto de la política exterior de Colombia como de lo negociado en La Habana. El Gobierno colombiano debe, de conformidad con lo pactado, desarrollar una estrategia global y regional para promocionar un cambio en la política contra las drogas ilícitas, la cual permita virar la criminalización del consumo hacia un tratamiento del problema como asunto de salud pública.
- No debería existir una tensión directa entre la inserción económica internacional de Colombia y lo pactado en La Habana, ya que la política económica no fue un tema de discusión de la agenda de los diálogos de paz. No obstante, se podría esperar una tensión en el posconflicto una vez las FARC se conviertan en partido político, aunque esto se daría en el marco de las reglas democráticas.
- Las demandas sociales y ambientales del posconflicto podrían entrar en contradicción con la estrategia del Gobierno de atraer inversión extranjera directa. La extracción de recursos naturales puede verse restringida con la adopción de zonas de reserva campesina y de protección ambiental, con lo cual se puede limitar la actual política de inserción económica internacional de Colombia.
- El conflicto entre el Estado y las FARC generó una enorme influencia en la relación que tuvo Colombia con tres de sus vecinos más próximos: Ecuador, Venezuela y Brasil. En este sentido, se prevé que el posconflicto también podría ejercer una influencia positiva en el desarrollo de las relaciones con dichos países e incluso podría abrir nuevos espacios de cooperación en temas distintos a la seguridad.

- Por otra parte, el conflicto colombiano en variadas ocasiones fue causa de inestabilidad regional, lo que generó la preocupación de los vecinos más inmediatos y, en general, de toda la región. Por tal razón, se puede afirmar que la exitosa finalización de los diálogos de paz será bien recibida por los países de la región y contribuirá al mantenimiento de la estabilidad regional.
- EE.UU. ha sido siempre un actor muy importante para Colombia en el escenario internacional. El gobierno Santos ha marcado cierta distancia en búsqueda de autonomía, pero el país norteamericano no deja de ser igualmente relevante y su presencia en las negociaciones con las FARC fue un indicador de ello. En este sentido, Estados Unidos se podría perfilar como uno de los cooperantes más importantes que tendría Colombia para la implementación de programas en el posconflicto, no solo en términos financieros, sino también en asistencia técnica. Sin embargo, no es claro cómo la administración Trump formulará las relaciones de EE.UU. con América Latina y, especial, con Colombia. Además de ello, cabe tener en cuenta que contrario a lo que ocurría en gobiernos anteriores, Colombia ha ganado mayor autonomía frente a EE.UU. y existe un respeto de éste frente a las decisiones que toma el país suramericano en los ámbitos doméstico e internacional.
- Después de un tiempo de relaciones distantes, Colombia ha venido experimentando un mayor acercamiento a la Unión Europea durante el gobierno Santos. El comienzo de los diálogos de paz y la implementación cercana de un posible posconflicto, han puesto de manifiesto la relevancia de un actor como la UE, que se perfila como uno de los cooperantes más importantes e incluso desde ya ha empezado a hacer grandes aportes económicos a la paz. De este modo, en un escenario de posconflicto, se prevé una profundización en la relación ente Colombia y la Unión Europea, siendo éste último un actor llamado a desempeñar un rol determinante.
- La política exterior colombiana durante el gobierno Santos se ha caracterizado por la diversificación temática y geográfica. Sin embargo, el comienzo y avance de los diálogos de paz han evidenciado la relevancia de la diversificación geográfica en la política exterior, dado que Colombia ha recibido el respaldo de toda la región, EE.UU., la Unión Europea, China y Australia, entre otros variados actores que han legitimado el proceso de paz que se adelanta en el país. Así las cosas, se prevé que la finalización de los diálogos de paz y la implementación del posconflicto implicarán un reforzamiento de la estrategia de diversificación geográfica de la política exterior.
- Desde el gobierno Santos, Colombia se encuentra construyendo un nuevo rol internacional más autónomo, activo y propositivo. La estrategia de proyección de dicho rol incluye la participación en las misiones de paz de las Naciones Unidas, una propuesta de debate del enfoque de lucha contra el narcotráfico y el fortalecimiento del país como oferente más que como receptor de cooperación. También abarca la vinculación a instituciones internacionales que fortalezcan la imagen de país estable y de socio comercial confiable. Esto se ve ejemplificado en su pretensión de adherir a la OCDE y en el acuerdo de cooperación con la OTAN. A su vez, lo anterior puede contribuir a la incorporación del país a los megabloques comerciales que se están consolidando a nivel internacional.
- Si Colombia deja de ser protagonista de los informes de la OEA sobre naciones donde se violan los derechos humanos, el posconflicto ayudará a que el país deje de ser una de las fuentes de problemas sobre los que se habla en esa organización. Esto permitirá afianzar un nuevo rol y posicionar a Colombia de cara a las diferentes discusiones que se presentan en la OEA, tales como los cambios en el enfoque de lucha contra las drogas, la crisis institucional en algunos países del vecindario y la consecuente aplicación de la Carta Democrática, o las tensiones fronterizas con Venezuela. Sin embargo, esto solo ocurrirá si con la política exterior se realiza un trabajo serio que le permita al país aprovechar el potencial del escenario venidero.

- Entre los escenarios regionales, la Alianza del Pacífico se posiciona como una importante plataforma de inserción económica internacional. En asuntos políticos y de seguridad, serán Unasur y Celac los más estratégicos. De momento, Colombia ha planteado que Unasur puede ser el organismo que permita en el vecindario cercano la cooperación y la complementación de esfuerzos para combatir el tráfico de drogas, precursores químicos, especies biológicas y armas, y de esta forma evitar la propagación del crimen organizado por los territorios y rutas que hasta ahora ha dominado la guerrilla. Sin embargo, dadas las recientes debilidades que ha acusado Unasur, Celac puede convertirse en el escenario político subregional más importante para Colombia. En ella, el país puede desplegar su agenda de seguridad, de oferta de cooperación y de diálogo sobre temas de interés prioritario.
- Colombia enfrenta dos grandes desafíos económicos en un escenario de posconflicto. Uno, de carácter estructural, es lograr un desarrollo económico suficiente como para superar el panorama de inequidad y desigualdad que ha contribuido a que el conflicto se prolongue por décadas. El otro, de carácter coyuntural, es financiar la implementación de los acuerdos del fin del conflicto.
- En aras del desarrollo económico, el país debe ajustar sus políticas de atracción de inversión extranjera, pues de momento han sido relativamente exitosas en atraer capitales foráneos, pero no en lograr que estos produzcan una transformación productiva. Por el contrario, se han concentrado en el sector minero-energético, lo que ha contribuido a una reprimarización de la economía. En la medida en que la inversión llegue a sectores de mayor valor agregado, se podrán sumar a la canasta exportadora bienes de mayor contenido tecnológico, lo que ayudará a que la estrategia de inserción económica internacional se traduzca en bienestar social y en superar algunas de las causas estructurales del conflicto.
- En cuanto a la financiación del posconflicto, debe haber una combinación entre recursos propios, créditos de la banca multilateral y privada y cooperación internacional. La disponibilidad de los recursos propios supondrá ajustes en la estructura tributaria colombiana, pero contribuirá a reforzar la imagen de un país que puede solucionar sus propios problemas. Eso facilitará el acceso a créditos, pues la disponibilidad de los mismos está sujeta a la confianza en la capacidad del país de responder a sus acreedores. Finalmente, la cooperación internacional será fundamental tanto en su dimensión económica como técnica, especialmente si está sujeta a que actores neutrales verifiquen el cumplimiento de los acuerdos, ya que eso reforzará la confianza de las partes.



Recomendaciones

- La comunidad internacional debe mantener su apoyo al proceso de paz y seguir ejerciendo presión a favor de salvarlo. En tal sentido, el Premio Nobel de Paz otorgado al presidente Santos le dio un nuevo aire internacional y doméstico al proceso. Ha legitimado política y moralmente al Presidente para que persista en la búsqueda de una solución política al conflicto armado interno y cumpla con el mandato que le impone la Constitución de Colombia, la cual establece la paz como un derecho fundamental. En suma, el Gobierno de Estados Unidos, los representantes de la Unión Europea, los líderes de sus Estados miembros, los actores claves del Asia-Pacífico, la ONU y, al unísono, todos los países América Latina y el Caribe, le deben seguir brindando su apoyo al proceso de paz.
- Para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia y del Derecho: implementar y amplificar los planes de desarrollo agropecuario y vincularlos directamente con la aceleración de los programas de restitución de tierras y con una política sostenida de búsqueda de cooperación internacional para la modernización productiva y el mantenimiento de un sistema de censo de tierras confiable. Esto debería incluir la terminación de las prácticas de posesión especulativa de los territorios y la urgente resolución de las demandas por acceso a la tierra de las comunidades indígenas y campesinas que usualmente confrontan al Estado. A fin de cuentas, este es uno de los factores generadores del conflicto armado.
- Para el Ministerio del Interior, el Ministerio de las TIC, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo: mejorar las estrategias institucionales de comunicación sobre el alcance del acuerdo final y vincular más visiblemente a la ciudadanía con respecto a su importancia y sus formas de implementación, particularmente en las regiones que fueron más golpeadas por el conflicto armado. Esto incluye proponer estímulos más atractivos a los empresarios extranjeros y nacionales para que se comprometan con la política de reintegración de los excombatientes y la sostenibilidad financiera del posconflicto.
- Para el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa: es indispensable repensar las estrategias de seguridad interna y evitar un nuevo escalamiento del conflicto, ya sin FARC, vía militarización del país por causa del narcotráfico y los GAO. Esto implica fortalecer institucionalmente a la Policía Nacional y defender su naturaleza civil, comprometer a los ciudadanos con una cultura de legalidad y de paz, plantear opciones reales de sustitución de las actividades económicas ilegales hacia el empleo formal amplio y llevar planes de desarrollo sostenible a las regiones “vacías” de estatalidad y mercado.
- Para el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Pro-Colombia: es vital que se propicie una mayor coherencia entre la diversificación de socios y opciones de inserción internacional y la agenda de reformas productivas doméstica pendiente. Solo estimulando

eficazmente la modernización e internacionalización de los sectores agrícola, industrial y de servicios, podrán aprovecharse las vitrinas externas que ha logrado la política exterior. Esto incluye contar con un balance sistemático de la oferta exportadora y de los mercados potenciales de destino, y con una política de acompañamiento estrecha a los empresarios e innovadores en el exterior.

- Para los ministerios de Relaciones Exteriores, Minas y Energía y Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible: externamente también debe aumentar la coherencia entre las imágenes que la política exterior refleja del país en cuanto “potencia energética” y “potencia ambiental”, ya que se emiten mensajes contradictorios cuando se enfatiza la necesidad de avanzar en la gobernanza ambiental global, pero al mismo tiempo se sobreestima la idoneidad de atraer inversión hacia proyectos extractivos.
- Para los ministerios de Relaciones Exteriores e Industria, Comercio y Turismo: Colombia debe seguir procurando el fortalecimiento institucional de la Alianza del Pacífico y no solamente su promoción internacional. Debe igualmente propender junto a sus socios por convertirla en un puente real de conexión entre otros bloques regionales, como Mercosur y Unasur, para no contribuir a una mayor fragmentación en materia de opciones de integración. Esto implica también no perder el acervo institucional y cooperativo de la CAN en medio del entusiasmo por la AP y dejar una “puerta abierta” para países que hoy cuentan con gobiernos críticos del libre mercado, como Venezuela, Ecuador y Bolivia, pero que podrían dar paso a gobiernos más centrados e interesados en la interdependencia económica con apertura, tal como viene sucediendo con Argentina o Brasil.
- Para el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Presidencial para la Cooperación: Colombia debería tomar alguna ventaja de la contracción de Venezuela y del Alba en el Caribe para proyectarse con mayor intensidad a través del comercio, la inversión y la cooperación en esa región y en Centroamérica, lo que redundaría en beneficios para los intereses territoriales y económicos del país.
- El Gobierno colombiano, como garante de que el acuerdo de paz cumpla con las obligaciones jurídicas internacionales, deberá ocuparse de dotar con las herramientas administrativas suficientes e idóneas a la Jurisdicción Especial para la Paz con el principal objetivo de que se investiguen y se impongan sanciones efectivas a los crímenes de lesa humanidad y a los crímenes de guerra.
- El gobierno de Santos debería construir puentes de comunicación y entendimiento con las organizaciones no gubernamentales que le permitan fortalecer el proceso de reconciliación nacional. En ese sentido, habrá de fomentar la construcción mancomunada de instrumentos jurídicos o políticos para el posconflicto, lo que le dará legitimidad nacional e internacional al proceso y, fundamentalmente, asegurará la construcción de unas bases más sólidas para la construcción de paz.
- Las Fuerzas Armadas colombianas deben prepararse doctrinal y administrativamente para asumir un rol más global que permita a Colombia constituirse como oferente de cooperación internacional a través de la exportación de sus modelos de seguridad y defensa, lo que fortalecería la seguridad de la región y la consolidación de los complejos de seguridad que afronten los nuevos desafíos en la materia.
- El Gobierno debe utilizar su política exterior para promocionar la importancia y los alcances de los acuerdos de paz con las FARC y, de esta manera, alcanzar la legitimidad y el apoyo de la comunidad internacional para la implementación de lo pactado. La política exterior debe buscar la participación activa de países y organizaciones internacionales para que la fase del posconflicto sea exitosa, ya que gran parte de la implementación de los acuerdos dependerá del grado de involucramiento de la comunidad internacional.
- Es importante que Colombia busque mantener las relaciones cordiales y cercanas con los países de la región, específicamente con sus vecinos más inmediatos como Brasil, Ecuador y Venezuela. El país necesitará el apoyo y la cooperación de

dichos Estados, especialmente en las fronteras, para enfrentar los retos sociales y de seguridad que implicará el posconflicto. Por esta razón, se recomienda explorar distintos campos de cooperación con Brasil, Ecuador y Venezuela, que profundicen el relacionamiento con dichos países y permitan mantener su apoyo en la implementación del posconflicto.

- Estados Unidos es un actor muy relevante en el escenario internacional. Por tal razón, es importante aprovechar y darle la mayor utilidad a la cooperación proveniente del país norteamericano, manteniendo las relaciones cercanas y estratégicas. Sin embargo, se recomienda mantener la estrategia de diversificación geográfica de política exterior, acercándose a diversas naciones de distintos hemisferios, con el fin de evitar la dependencia de EE.UU y mantener la autonomía del país, especialmente por la incertidumbre que genera el triunfo de Donald Trump en la contienda presidencial, quien no es partidario, en el marco de políticas de cooperación, de los gastos estadounidenses en seguridad y defensa en otros países.
- La Unión Europea se perfila como uno de los actores más relevantes para el posconflicto colombiano. Se recomienda mantener y profundizar las relaciones en diversas áreas con la UE, por su alta importancia internacional. De igual modo, es recomendable darle una correcta utilización a sus ayudas financieras y a su cooperación técnica, a partir de las cuales se pueden hacer grandes aportes a temas fundamentales del posconflicto, como un mayor cumplimiento de los DD.HH. y el fortalecimiento de la gobernabilidad en Colombia.
- Durante considerables periodos Colombia ha mantenido una excesiva alineación y dependencia de actores como EE.UU., lo que le ha restado autonomía y capacidad de acción en el escenario internacional. Debido a ello se recomienda que Colombia continúe reforzando su estrategia de

diversificación geográfica, estrechando relaciones con países de todas las regiones del mundo. La ya adelantada estrategia de diversificación geográfica y un eventual contexto de posconflicto hacen que sea recomendable reforzar dicha estrategia para, por ejemplo, evitar la dependencia de un solo donante de cooperación.

- El posconflicto y la coyuntura de la OEA ofrecen un enorme potencial para que Colombia se posicione en el organismo y se asegure de que asuntos sensibles, como las tensiones fronterizas, se resuelvan a su favor. Sin embargo, el potencial debe ser capitalizado por una actitud proactiva de la Cancillería, definiendo claramente la nueva agenda en el organismo y actuando estratégicamente de cara a los objetivos fijados.
- La Cancillería y especialmente el Ministerio de Defensa Nacional, que de momento han fijado una agenda de cooperación en Unasur de cara al posconflicto, deben evaluar la situación de este organismo y, sin abandonarlo, tienen que estructurar una agenda de cooperación en Celac. Ambos organismos son de vital importancia para tejer lazos con los países vecinos, que permitan controlar los flujos transnacionales producto del crimen organizado, los cuales seguramente tendrán un auge en el posconflicto.
- El Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Comercio Industria y Comercio, ProColombia, el Departamento Nacional de Planeación y, de forma más amplia, el Gobierno nacional, deben realizar ajustes en la política de atracción de inversión extranjera para evitar que esta se concentre en el sector minero-energético y lograr que llegue también a sectores que supongan un mayor valor agregado. En ese sentido, se puede ver la coyuntura de descenso en el precio de las materias primas y del petróleo como una oportunidad que puede incentivar que los capitales foráneos se dirijan a sectores más estratégicos de la economía.



Referencias

- Agence France-Presse. (13 de marzo de 2016). US, Colombian Militaries Eye a Post-Conflict Future. DefenseNews. Recuperado desde: <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/policy/2016/03/13/us-colombian-militaries-eye-post-conflict-future/81727184/>.
- Amnistía Internacional. (2016). Colombia. En *Informe 2015/16 Amnistía Internacional*. Londres: Amnesty International. Recuperado desde: <https://www.amnesty.org/es/countries/americas/colombia/report-colombia/>.
- Banco Mundial. (2016). *Indicadores de desarrollo mundiales*. Recuperado desde: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&type=metadata&series=NY.GDP.PCAP.CD#>.
- Barbosa, F. (14 de mayo de 2016). Aciertos y desaciertos en el acuerdo de blindaje jurídico en La Habana. *El Tiempo*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/aciertos-y-desaciertos-en-el-blindaje-juridico-de-los-acuerdos-de-paz/16591749>.
- Betancourt, R. (2015). Los organismos hemisféricos y regionales en el posconflicto colombiano. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 317-344). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y KAS.
- Birle, P. (2015). El rol de la cooperación alemana en la construcción de la paz en Colombia. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 481-507). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y KAS.
- Borda, S. (2013). Escenarios posibles frente al proceso de paz colombiano. Efectos internos y regionales. Bogotá: FES.
- Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Waever, O. y Wilde, J. (1998). *Security: A new framework of analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Cepeda Masmela, C. (2015). Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en un contexto de transformaciones hemisféricas y hacia un escenario de posconflicto. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y KAS.
- CEPEI. (2010). *Evaluación conjunta de la declaración de París, fase 2*. Recuperado desde: <https://www.oecd.org/countries/colombia/47544228.pdf>.

- Comando General Fuerzas Militares de Colombia. (10 de marzo de 2016). *Comandante General de las Fuerzas Militares de Estados Unidos visita a Colombia para fortalecer relaciones estratégicas bilaterales*. Recuperado desde: <http://cgfm.mil.co/-/comandante-general-de-las-fuerzas-militares-de-estados-unidos-visita-a-colombia-para-fortalecer-relaciones-estrategicas-bilaterales>.
- Delegación de la Unión Europea en Colombia. (s.f.). *Relaciones políticas*. Recuperado desde: http://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/political_relations/index_es.htm#nivel.
- EFE. (13 de septiembre de 2013). Colombia pagará US\$15 millones a Ecuador por fumigaciones. *El Tiempo*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13062241>.
- El Espectador. (21 de mayo de 2015). *China donará ocho millones de dólares para el posconflicto*. Recuperado desde: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/china-donara-ocho-millones-de-dolares-el-posconflicto-articulo-561918>.
- El Espectador. (26 de mayo de 2016). *Llegaron los fondos de la Unión Europea para el posconflicto en Colombia*. Recuperado desde: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/llegaron-los-fondos-de-union-europea-el-posconflicto-co-articulo-634532>.
- El Espectador. (31 de mayo de 2016). *Modelo económico, la razón del paro*. Recuperado desde: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/modelo-economico-razon-del-paro-articulo-635348>.
- El País. (13 de noviembre de 2014). *Cerca de mil colombianos se refugian mensualmente en Ecuador por el conflicto armado*. Recuperado desde: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/cerca-1000-colombianos-refugian-mensualmente-ecuador-por-conflicto-armado>.
- El País. (15 de febrero de 2016). *Academia alemana brinda su experiencia al posconflicto en Colombia*. Recuperado desde: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/proceso-paz/noticias/academia-alemana-brinda-su-experiencia-pos-conflicto-colombia>.
- El País. (4 de septiembre de 2012). *El mundo celebra proceso de paz entre Gobierno Santos y Farc*. Recuperado desde: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/noruega-y-estados-unidos-celebran-proceso-paz-entre-gobierno-santos-y-farc>.
- Embajada de Estados Unidos. (7 de marzo de 2000). *Asistencia estadounidense al Plan Colombia*. Recuperado desde: <http://spanish.bogota.usembassy.gov/pcolombia004.html>.
- Estévez, J. (2012). Paz Liberal e “International State-building”, crítica y surgimiento de un nuevo paradigma. *Relaciones Internacionales*, 19, 189-197.
- Foro Económico Mundial. (2015). *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Ginebra: WWF. Recuperado desde: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.
- Gallup. (Julio de 2016). *Gallup Poll #113*. Recuperado desde: http://media.caracoltv.co/files/0388_16000010_GALLUP_POLL_113.pdf.
- Garay, J. (2011). La política de inserción internacional de Colombia. *Revista Nueva Sociedad*, 231, 66-78.
- Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP. (16 de mayo de 2014). *Borrador conjunto. Solución al problema de las drogas ilícitas*. Recuperado desde: https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Soluci_n%20a%20problema%20de%20las%20drogas%20il_citas.pdf.

- Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP. (24 de agosto de 2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado desde: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>.
- Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP. (6 de junio de 2014). *Borrador conjunto. 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.
- Human Rights Watch. (2015). *Análisis de Human Rights Watch sobre el "Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto" alcanzado por el gobierno de Colombia y las FARC*. Recuperado desde: <https://www.hrw.org/es/news/2015/12/21/analisis-de-human-rights-watch-sobre-el-acuerdo-sobre-las-victimas-del-conflicto>.
- Kas Paper Nro. 15. (2011). *La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos?* Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Márquez, M. (2015). Colombia, Venezuela y Ecuador: cooperación y coexistencia de cara al posacuerdo. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 539-566). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y KAS.
- Mejía, D. (2015). *Plan Colombia: an Analysis of effectiveness and costs*. Brookings Institute.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2016). *Acuerdos vigentes*. Recuperado desde: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=5398>.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2015). *Diplomacia para la seguridad y la defensa*. Bogotá: República de Colombia.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (28 de abril de 2016). *China reafirmó su compromiso con paz y la innovación en Colombia*. Recuperado desde: <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-15201.html>.
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2016). *Estadísticas nacionales*. Recuperado desde: <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>.
- 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: Universidad Javeriana y Konrad Adenauer Stiftung.
- 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, Universidad Javeriana.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2013). Las relaciones entre Colombia y Brasil en un contexto de regionalización diversificada y multipolaridad creciente. *Papel Político*, 18 (2), 613-650.
- 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. Pastrana y H. Gehring (eds.), *La Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 29-74). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, GIGA, Universidad Javeriana.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2015a). La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y el posconflicto. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 61-90). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y KAS.

- Pastrana, E. y Vera, D. (2015b). La política exterior colombiana y el proceso de paz. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 15 (3), 104-111.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2015c). Política Exterior colombiana, conflicto y posconflicto: algunas herramientas teórico-conceptuales para su análisis. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 23-60). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Konrad Adenauer Stiftung, KAS.
- Presidencia de la República de Colombia. (28 de septiembre de 2015a). *Colombia aportará tropas a las misiones de mantenimiento de paz de la ONU*. Recuperado desde: http://wp.presidencia.gov.co/SitePages/DocumentsPDF/NY_peacekeeping_final.pdf.
- Presidencia de la República de Colombia. (28 de septiembre de 2015b). Colombia está lista para compartir con el mundo su experiencia contra el terrorismo, narcotráfico, insurgencia y delincuencia transnacional: Presidente Santos. Recuperado desde: http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150928_08-Colombia-esta-lista-para-compartir-con-el-mundo-su-exitosa-experiencia-contra-el-terrorismo-el-narcotrafico.aspx.
- Presidencia de la República de Colombia. (6 de abril de 2016). *Presidente Santos destaca resultados del Plan de Cooperación Triangular en seguridad entre Colombia, Estados Unidos y Honduras*. Recuperado desde: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/160406-Presidente-Santos-destaca-resultados-del-Plan-de-Cooperacion-Triangular-en-seguridad-entre-Colombia-Estados-Unidos-y-Honduras>.
- Prieto, G. y Defelipe, C. (2015). Política exterior económica en un escenario de posacuerdo: necesidades de transformación productiva y de mayor equidad social en Colombia. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 179-221). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y KAS.
- ProColombia. (2016). *Estadísticas de inversión extranjera directa en Colombia cuarto trimestre de 2015*. Bogotá: ProColombia. Recuperado desde: http://www.procolombia.co/sites/default/files/cifras_-_ied_2015-4.pdf.
- ProColombia. (2016). *Reporte trimestral de inversión extranjera directa en Colombia enero-marzo de 2016*. Bogotá: ProColombia. Recuperado desde: http://www.procolombia.co/sites/default/files/reporte_de_inversion_-_2016_iq.pdf.
- Rojas, D. (2013a). Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el gobierno Santos: ¿llegó la hora del post conflicto? *Análisis político*, 79, 121-138. Recuperado desde: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43323>.
- Rojas, D. (2013b). *Much more than a war on drugs: elements for a balance of Plan Colombia*. Dossier: conflicto y paz.
- Semana. (10 de noviembre de 2012). *Diálogos de paz: Hugo Chávez tiene la llave*. Recuperado desde: <http://www.semana.com/nacion/articulo/dialogos-paz-hugo-chavez-tiene-llave/267670-3>.
- Semana. (19 de marzo de 2016). *La coca florece de nuevo*. Recuperado desde: <http://www.semana.com/nacion/articulo/cultivos-ilegales-de-coca-van-en-aumento/465965>.
- Semana. (22 de marzo de 2016). *Ecuador blindará su frontera tras la firma de la paz*. Recuperado desde: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ecuador-blindara-frontera-tras-la-firma-de-la-paz/466428>.
- The Norwegian Human Rights Fund. (2015). *Annual Report*. Recuperado desde: <http://www>.

nhrf.no/uploads/documents/Annual_Report_2015.pdf.

Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 90-111. Recuperado desde: <https://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/93/view.php>.

Tickner, A. (2014). Colombia, Estados Unidos y la cooperación en seguridad regional. *Centro de Investigación del Crimen Organizado*. Recuperado desde: <http://es.insightcrime.org/analisis/colombia-estados-unidos-y-la-cooperacion-en-seguridad-regional>.

Tickner, A. y Lindsay, J. (11 de mayo de 2016). De- or Re-Militarization in Post Peace-Accord Colombia? *The North American Congress on Latin America*. Recuperado desde: <http://nacla.org/news/2016/05/11/de-or-re-militarization-post-peace-agreement-colombia>.

Valero, D. (24 de enero de 2015). Francia ayudará a implementar escuelas agrarias para el posconflicto. *El Tiempo*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/francia-y-escuelas-agrarias-para-posconflicto-en-colombia/15142836>.

www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/francia-y-escuelas-agrarias-para-posconflicto-en-colombia/15142836.

Valero, D. (25 de enero de 2016). Reparación a víctimas de las Farc será prioritaria. *El Tiempo*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/reparacion-a-victimas-de-las-farc-sera-prioritaria/16491189>.

Vega, L. y García, R. (2015). Gobernanza, gobernabilidad y posconflicto: la importancia de la cooperación técnica internacional. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 625-649). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y KAS.

Wallace, A. (8 de enero de 2013). Desplazados en Colombia, refugiados en Venezuela. *BBC Mundo*. Recuperado desde: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/01/121227_refugiados_desplazados_colombia_venezuela_arauca_apure_aw

La política exterior colombiana de cara al posconflicto
se terminó de imprimir en abril de 2017, en los talleres de
Opciones Gráficas Editores Ltda. Bogotá, D.C., Colombia.
Somos una empresa responsable con el ambiente

En su rol de promoción de la democracia y fortalecimiento del Estado de Derecho, la Fundación Konrad Adenauer, KAS, en Colombia ha impulsado distintas iniciativas con el propósito de acompañar los procesos democráticos en sus diferentes dimensiones.

Uno de los ejes transversales para este fin ha sido promover el diálogo abierto y plural alrededor de temas coyunturales de impacto para Colombia, no solo a nivel nacional sino internacional. En este sentido, propiciar discusiones académicas sobre política exterior y seguridad ha sido fundamental.

Así es como, con la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las FARC, consideramos pertinente analizar qué variables y factores cobrarán importancia para garantizar un ambiente internacional a favor de la construcción de paz en Colombia.

Lo anterior nos llevó a impulsar, una vez más en cooperación con la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, un estudio para analizar los retos –jurídicos, políticos, económicos, sociales y ambientales– que deberá enfrentar la política exterior colombiana una vez comience la transición hacia el posconflicto.

Teniendo como punto de partida el libro *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*, publicado en 2015, nos dimos a la tarea de generar un documento de trabajo, en un formato pensado tanto para el público académico como para los distintos actores que están en posición de tomar decisiones frente al asunto.

El resultado es este documento ejecutivo, en el que se examinan los posibles desafíos y escenarios a los que el Estado colombiano deberá hacer frente con la firma del acuerdo de paz y los impactos que este proceso tendrá en las relaciones de Colombia con otros países a nivel regional y global.



Konrad
Adenauer
Stiftung



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá
Facultad de Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales



editorial
Pontificia Universidad
JAVERIANA
..... 25 AÑOS