

Marco teórico para la inserción de Colombia en América Latina y el Caribe en el escenario del posconflicto

DAVID GONZÁLEZ CUENCA

EMILMAR SULAMIT RODRÍGUEZ CALDERA

Introducción

En este capítulo se pretenden desarrollar las teorías más pertinentes para proyectar una estrategia de inserción eficiente de Colombia en América Latina y el Caribe, aprovechando las oportunidades que le pueda brindar en materia de desarrollo fronterizo y de política exterior un escenario de posconflicto.

El desarrollo del análisis será netamente cualitativo y desarrollará las teorías de integración regional, desarrollo fronterizo, cooperación, interdependencia, funcionalismo, neofuncionalismo, institucionalismo, neorrealismo, Política Económica Internacional, seguridad multidimensional, realismo periférico, entre otras, para ser aplicados en un contexto de explosión de relaciones bilaterales que fomenten un escenario de inserción de Colombia en la región andina, para luego expandirse por medio de ciertas potencialidades en materia de política pública interna y externa, que junto con la réplica emanada de los países y las regiones colindantes proveerá del marco para una integración en el sistema Latinoamericano y del Caribe, todo a partir del desarrollo fronterizo generado por la eliminación del conflicto armado interno colombiano, el cual se identifica como una distorsión no solo a

la seguridad regional, sino también como el mayor impedimento para la inserción de este país en el sistema internacional de manera real y la proyección de una integración más fuerte y decidida en el entorno latinoamericano y del caribe.

Colombia durante el conflicto

A lo largo de más de 200 años de vida republicana, Colombia se ha visto expuesta de diversas maneras al acontecer internacional, desde la misma independencia originada por un impulso proveniente de la misma Revolución Francesa, hasta la reciente firma de los Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y el grupo armado ilegal de las FARC, último rezago hemisférico de la Guerra Fría y el mundo bipolar del siglo XX.

Sin embargo, una vez se inicia el siglo XXI, el ímpetu de la nación suramericana por demostrar liderazgo regional y darle un impulso a su desarrollo interno la ha llevado a abrirse cada vez más al mundo; en media década, ha logrado la exposición internacional más relevante en los últimos dos siglos de existencia, lo cual demuestra su ímpetu y las posibilidades de desempeñar un papel más preponderante inicialmente en la región de América Latina y el Caribe.

Ante esta creciente necesidad de destacarse y mientras que las potencias más relevantes en el concierto internacional acordaban desarrollar desde inicios del 2000 una agenda internacional, en la cual los principales temas por tratar eran la configuración de la guerra contra el terrorismo, la proliferación nuclear, solucionar el problema de las armas pequeñas y ligeras, el cambio climático, la crisis del multilateralismo y la crisis económica; Colombia centraba todos sus esfuerzos en solucionar sus problemas internos, los cuales, coincidentalmente, estaban liderados por el narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley, que después del 11 de septiembre de 2001 entrarían a catalogarse como grupos terroristas.

El conflicto interno ha captado todos los esfuerzos de la política internacional colombiana, la cual, con la llegada de la liberación económica, profundizó los problemas del país, alcanzando en los años noventa su nivel más alto, dándole expansión internacional al

narcotráfico, ubicando a la nación latinoamericana como el país exportador número uno de narcóticos; mientras en algunos círculos se creía que el conflicto interno era solo la intensificación de una guerra civil entre guerrillas de izquierda, grupos paramilitares de derecha y fuerzas estatales o desde otro punto de vista un país que estaba bajo la amenaza del poder corrupto de los carteles de la droga que habían intentado instaurar una *narcodemocracia*, y algunos más consideraban la calificación de *Estado cuasi fallido* o en riesgo de colapsar ante la precariedad institucional y la pérdida de control territorial y la crisis de legitimidad (Rojas, s. f., p. 3).

Estos problemas, sumados a la creciente necesidad de Estados Unidos, que se configuraba como único hegemón, por mantener un dominio hemisférico, además de la creciente interdependencia que trajo consigo la globalización, fomentó un proceso de intervención en Colombia bajo el marco del *Plan Colombia* entre 1998 y 2008 “dentro del marco del creciente desarrollo de una dinámica política global [...] en un contexto de profundización de la globalización para los países de América Latina” (Rojas, s. f., p. 4), donde Colombia empezaba a representar un foco de inestabilidad para la región y para las pretensiones de la seguridad hemisférica, llegando a fomentar “la inserción del país en la economía global de manera tanto lícita como ilícita” (Rojas, s. f., p. 4).

En el sistema internacional han ocurrido cambios que junto a la globalización señalan que el Estado dejó de ser el único actor de la política exterior de un país y que surgen otros actores no gubernamentales que inciden directa e indirectamente. (Ardila, 2009, p. 109)

De acuerdo con la cita anterior, se genera lo que Andrés Serbin denomina una globalización desde arriba y otra desde abajo, que se refiere a la participación de los Estados en la primera y los actores no estatales en la segunda (Serbin, 2010, p. 14). Aquí es donde el nivel de legitimidad del representante varía de acuerdo con las diferencias subyacentes entre las redes en los diferentes niveles, y se suele decir que los empresarios tienden a tener mayor legitimidad ante el Estado que las organizaciones no gubernamentales. En el caso colombiano, las organizaciones ilegales y las legales se expandieron internacionalmente,

lo que generó una influencia en el concierto internacional, la cual, en muchos, casos el mismo Estado no había alcanzado, por ejemplo, el caso de la Federación Nacional de Cafeteros para el caso legal con su diplomacia cafetera, y los cárteles de Medellín y Cali para el caso ilegal con su internacionalización del narcotráfico.

Con base en esta premisa, los Estados empiezan a interactuar con actores no gubernamentales, pero siempre manteniendo la legitimidad de la toma de decisión ante la política exterior en manos del Estado. Siendo el caso colombiano fuera de lo común, pues los *policimakers* no se han inquietado por realizar estas interlocuciones con la sociedad civil, por lo cual se cree que las decisiones poco han pesado en la definición de la política internacional ni en el desarrollo del Estado como interlocutor en el concierto internacional (Ardila, 2009).

Para el gobierno de Andrés Pastrana se configuró una estrategia denominada “Diplomacia por la paz” que consistía en “internacionalizar” la necesidad de encontrar salidas al conflicto armado interno bajo el espectro de interés de los actores internacionales tradicionales, buscando una intervención que de manera política y económica ayudaran al Gobierno colombiano a sobrellevar el conflicto y darle fin.

Esta estrategia atrajo la mirada de Estados Unidos que configuró una política que también serviría de cimiento para el desarrollo de la política de Seguridad Democrática del gobierno Uribe. Para mediados de los años noventa, la guerrilla sufrió un proceso de *narcotización*, se valían de esta actividad económica ilícita para expandirse, aumentar el número de frentes y aumentar los recursos militares y logísticos para enfrentar al Estado colombiano, lo que configuró la lucha contra los grupos ilegales; también en una lucha por la erradicación de la droga, soportando el aporte del Plan Colombia, no solo en temas de erradicación y fumigación, sino también en la lucha contra los grupos ahora denominados narcoguerrilleros, lo cual ayudó a incrementar el pie de fuerza militar y le dio más recursos al Estado para hacer frente a las amenazas armadas internas.

El fin de la Guerra Fría transformaría de manera radical el panorama de la política exterior de Estados Unidos y, por ende, de las prioridades del mundo; si la agenda de seguridad norteamericana se alinea bajo los temas del narcotráfico, la agenda internacional tiende de

igual forma a enfocar sus esfuerzos a la erradicación de este problema, donde Colombia atrae las miradas y los intereses, siendo considerado en el concierto internacional “ya no en relación con la confrontación este-oeste, sino en virtud de sus propias lógicas” (Rojas, s. f., p. 9) y esencialmente el desarrollo de su conflicto interno y desarrollo del narcotráfico.

Dentro del concierto internacional, la política exterior de Colombia ha tenido muy poca relevancia a través de la historia. Más allá de sus reiterativos intentos por hacer parte de un bloque subcontinental que lo promueva como líder regional, no ha tenido una participación sobresaliente y los académicos que analizan de fondo el comportamiento de las relaciones exteriores colombianas concuerdan en que los mecanismos y las estrategias de intento de internacionalización han sido pobres o mal manejados.

A partir de estos acontecimientos podemos entender la Política Exterior como “el conjunto de aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales” (Velázquez, 2003) o siendo más claros, se puede entender que:

La política exterior es el conjunto de políticas decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basados en principios claros, sólidos e inmutable, forjados a través de su evolución y experiencia histórica, permanentemente enriquecido y mejorado por el que cada Estado u otro actor o sujeto de la sociedad internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trasciendan sus fronteras o que puedan repercutir al interior de los suyos, ya que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encausar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación así como de la búsqueda del mantenimiento de las relaciones armónicas con el exterior. (Velázquez, 2003)

De esa manera, Colombia ha tenido una constante participación en materia internacional, especialmente durante la última década. Durante las primeras décadas del siglo XX, la política exterior colombiana, al igual que su desarrollo interno, eran pobres y se consideraba junto a Haití como

el país más subdesarrollado del continente. Llegando a ser calificado por Alfonso López Michelsen como “el Tibet de Suramérica” por su aislamiento tan marcado o incluso como “el País Andino” haciendo referencia a que su polo de desarrollo era hacia adentro (Drekonja, 1983, p. 260).

Durante el mismo periodo histórico, el frágil desarrollo de la política exterior colombiana, sumado a su posición geográfica, más las intenciones de Estados Unidos de lanzar una ofensiva estratégica hacia Centro América y el Caribe, así como sus pretensiones por obtener un paso marítimo ente el océano Atlántico y Pacífico hicieron que Colombia se perfilara como el llamado a eruir la bandera estadounidense en la región y favorecer su expansión hacia territorio suramericano, a sabiendas de una extensa y saludable relación de más de un siglo.

Si bien las relaciones bilaterales se llevaban con amistad y libre de tensiones, en 1903:

[...] las fricciones comenzaron a presentarse [...] cuando los Estados Unidos contemplaron a la provincia colombiana de Panamá como alternativa para la construcción de un canal istmico. Verdaderamente traumática fue para Colombia la rebelión de la Provincia de Panamá [...] que fuera favorecida por los Estados Unidos. (Drekonja, 1983, p. 262)

Pero, realmente la discordia bilateral por la pérdida de Panamá, se perdió en la recurrente historia olvidada de una nación que se enfilaba bajo el panorama del polo estadounidense debido a los intereses de seguridad, desarrollo y apoyo geoestratégico que podría proporcionar la potencia occidental naciente.

Es así como nace la denominación de *réspice polum*, haciendo referencia a que la política exterior colombiana se direccionaba en torno a la política norteamericana, término acuñado por el presidente Marco Fidel Suárez “que argumentaba que era más sensato propender hacia una relación viable con la joven superpotencia del Norte, en vista de que el poderío imperial de los Estados Unidos no permitiría recuperar a Panamá” (Drekonja, 1983, p. 262).

Tras el suceso de la pérdida de Panamá, Colombia recibió una condonación monetaria y una exclusividad de tránsito por el Canal, señalado todo en el Tratado Urrutia-Thompson, que marca la larga

historia de amistad, dependencia e intervencionismo de Estados Unidos sobre Colombia desde los años veinte a la actualidad. Esta marcada dependencia o el acercamiento que se ha tenido ante Estados Unidos en materia de política exterior, si bien le ha servido en algunos casos excepcionales al Estado para hacer valer su papel en el entorno internacional, ha generado que este país se convierta durante las décadas en paquidérmica e inútil, dado su nivel servil y el poco interés que ha existido por parte del Gobierno central por el desarrollo de esta faceta, debido al sistema presidencialista manejado desde Bogotá.

La máxima del *respice polum* le deparó así a Colombia una consistencia extraordinaria en materia de política exterior y le ahorró al país riesgos y gastos, pero de ahí se derivó el curioso *low profile* que ha bloqueado la maximización de los intereses nacionales a nivel internacional. (Drekonja, 1983, p. 267)

Medio siglo después, para mediados de la década de los sesenta, la llegada del presidente Carlos Lleras Restrepo impulsó la política de sustitución de importaciones, poniendo en práctica las recomendaciones de la Cepal, la integración regional y la promoción de las exportaciones; lo que generó un viraje en términos de relaciones exteriores hacia sus vecinos de Suramérica. Es así como Colombia se internaba en los caminos del *aperturismo* que inundaba el subcontinente.

Debido a este proceso vinculante en la región, Alfonso López Michelsen se referiría como *respice similla*, detallando la labor de Colombia de mirar a sus semejantes. Teniendo en cuenta que la dependencia hacia Estados Unidos seguía vigente durante el periodo de la Guerra Fría, el presidente López intentó desarrollar una política exterior que llevara a la diversificación de las relaciones diplomáticas, delimitando las áreas marinas y submarinas con los vecinos, participar en la discusión y la construcción del Nuevo Orden Económico Internacional y aprovechar el poder de negociar que había adquirido Latinoamérica para mantener las prebendas obtenidas sobre el Canal de Panamá. Desde su construcción, se pretendía que

[...] el privilegio de Colombia de transitar por el Canal de Panamá dejara de ser una concesión imperial y se convirtiera en un acto

libre y soberano [...] [la idea] era recurrir a la política, en lugar de acogerse estrictamente al Derecho Internacional, como una manera de salvaguardar los derechos colombianos. (Drekonja, 1983, p. 270)

Para los años setenta, la política exterior colombiana, en cabeza del Presidente, tomaba vuelo y se distanciaba del bloque occidental acercándose al movimiento de los países No Alineados, asistiendo a una reunión de la cumbre y entablando contactos con la Yugoslavia de Tito. Es el momento en que en la política internacional de Colombia se incluye el multilateralismo, expandiéndose por Latinoamérica desarrollando actuaciones en bloque, con lo que empezó a desempeñar un papel importante al Grupo Andino, del cual Colombia era pionera y se perfilaba como líder, fortaleciendo esporádicamente su papel en el concierto internacional de la última mitad del siglo XX.

Durante las décadas de los ochenta y noventa, Colombia se ha relacionado con el mundo en función de su lucha contra los grupos armados ilegales, específicamente la guerrilla, los paramilitares y el narcotráfico; fenómenos que llevaban décadas enquistándose en el panorama nacional y que hasta finales de los noventa y entrada la primera década del nuevo siglo, el mundo empezó a conocer verdaderamente en toda su dimensión y realidad.

Para esta época, los grupos guerrilleros y paramilitares se fortalecieron aceleradamente gracias a la incursión en el narcotráfico, que adoptaron como práctica de financiamiento de sus actuaciones, lo que afectó directamente la estabilidad del Estado y la seguridad de la población colombiana y conllevó a que el interés del Estado se centrara en el fortalecimiento de su pie de fuerza y la lucha contra la subversión, con lo cual el interés por el desarrollo de la Política Exterior quedó nuevamente relegado a un segundo escenario de desarrollo, ganando cada vez más ventaja el panorama comercial que iba en aumento por parte de los empresarios colombianos hacia el exterior y en menor medida de los extranjeros hacia el interior del país, dadas las condiciones sociopolíticas del momento.

Colombia estaba al borde de un abismo. La ventaja estratégica adquirida por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la intensificación del conflicto armado, el aumento de la

violencia y la expansión de los cultivos de hoja de coca ponían en evidencia la debilidad del Estado colombiano y su incapacidad para combatir los problemas del país. (Tickner, 2008, p. 65)

Este panorama distanció los intereses exteriores de Colombia del panorama regional y acrecentó el enmismamiento histórico que venía cediendo terreno ante el multilateralismo ya mencionado.

A su vez, la región se mantenía en vilo por lo acontecido en Colombia, ya que las redes de narcotráfico, de crimen organizado y de subversión empezaban a dar muestras de internacionalizarse y transgredir las fronteras fácilmente permeables ante la ausencia total de no solamente las Fuerzas Armadas colombianas, sino también del aparato Estatal en general. “Esta situación se vio exacerbada con la decisión de Colombia de convertir a Estados Unidos en su principal aliado en la lucha contra el narcotráfico y la subversión, resultado de las necesidades que imponía la coyuntura” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, 2010).

Producto del acercamiento bilateral que se incrementaba entre Estados Unidos y Colombia, y a raíz del panorama de violencia e incapacidad de manejo que se apreciaba en su interior, Colombia decidió estrechar definitivamente sus lazos con la firma del Plan Colombia, que proveía de unas relaciones de cooperación económica y militar, adjuntándole al panorama regional una incertidumbre creada por el mismo gobierno colombiano al no “explicar adecuadamente los propósitos y los alcances del Plan” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, 2010). En algunos sectores, este convenio de cooperación se llegó a considerar como una directa intervención en los asuntos nacionales, bajo la estrategia de proporcionar ayuda al Gobierno colombiano para enfrentar lo que se consideraba desde Washington era la causa del conflicto armado y la crisis humanitaria, es decir el narcotráfico y los grupos guerrilleros, que bajo este esquema empiezan a estimarse por parte del gobierno colombiano y estadounidense como grupos narcoguerrilleros.

“La estrategia se fue construyendo paulatinamente bajo el gobierno del presidente Pastrana, el cual decidió ‘internacionalizar’ la búsqueda de soluciones al conflicto armado ante la preocupación y la tentativa

de intervención internacional” (Rojas, s. f., p. 7). Inicialmente, se logró configurar a Colombia como un aliado incondicional de Washington, siendo parte de la coalición que respaldó la guerra en Iraq y coincidiendo con las posiciones estadounidenses en los diferentes foros sobre seguridad, siguiendo con el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de los problemas internos, logrando cooperación para la lucha por parte de estos Estados, ayudando inmensamente a que el Estado colombiano se configurara como un interlocutor de peso en relación con temas que estaban incluidos en la agenda internacional como lo eran y siguen siendo el narcotráfico y de cierta forma la estabilidad democrática de los Estados.

En ese entonces, “Pastrana difundió ante el mundo una imagen de Colombia equivalente a un Estado al borde del colapso, con capacidad insuficiente para enfrentarse en solitario al narcotráfico y a merced de la intensificación del conflicto armado” (Tickner, 2008, p. 66). Se logró la solidaridad y el acompañamiento de Estados Unidos, gran parte de la Unión Europea y algún apoyo en Suramérica.

En 1999, el Gobierno colombiano logró que el congreso estadounidense aprobara 330 millones de dólares y para los años 2000 y 2001 ratificara la estrategia de cooperación, destinando un 80 % al área militar para fortalecer la capacidad operativa de la fuerza pública y un 20 % a las áreas económicas y sociales de la lucha antidrogas (Tickner, 2008, p. 66).

En ese momento ocurrieron los desastrosos y trágicos atentados al World Trade Center, el 11 de septiembre, lo que provocó un viraje en la política exterior de los Estados Unidos, siendo el presidente Pastrana el primer mandatario suramericano en presentar sus condolencias y apoyo irrestricto a la nación del norte, e inteligentemente adaptando la consecuente guerra contra los talibanes al panorama colombiano, pues tanto el grupo terrorista como los actores armados en Colombia se financiaban con dineros provenientes de la actividad del narcotráfico, aunando esfuerzos para que así lo entendiera la comunidad internacional y se unieran a la *nueva cruzada* contra el terrorismo, llegando en Colombia a modificar la denominación de la insurgencia pasando de *narcoguerrilla* a *narcoterroristas*, congregando en la misma definición tanto a guerrillas como paramilitares y grupos armados ilegales

que cumplieran con las características ya establecidas, así como bandas criminales y demás.

La constitución del conflicto armado colombiano como la mayor amenaza en el hemisferio por parte de Estados Unidos (Tickner, 2008, p. 66) dio el fundamento rector de que “el fin de las drogas significaría el fin del conflicto armado, y el fin del conflicto conducirá al fin del negocio de las drogas” (Rojas, s. f.) y la ruptura del proceso de paz en 2002 entre el gobierno Pastrana y las FARC, ayudaron a que se identificara a esta guerrilla como un actor terrorista, lo cual promovió la idea de que era una amenaza mundial según la caracterización de terrorismo que surgió en la época, logrando aún más receptividad la idea de cooperación por parte de la comunidad internacional hacia Colombia.

Esta caracterización internacional del conflicto colombiano sirvió de aliciente al entrante presidente Álvaro Uribe Vélez, quien formuló la Política de Seguridad Democrática, en la que incluía como ejes principales “la guerra frontal contra los actores armados ilegales y el narcotráfico, y la afirmación reiterada de que en Colombia no existía un conflicto armado, sino un escenario de actividades narcoterroristas” (Tickner, 2008, p. 67), discurso que se enmarcó perfectamente en la dialéctica de la política exterior estadounidense y que dominaba el concierto internacional, siendo consecuente con su antecesor y sacando el mayor provecho en el terreno interno a lo logrado en los terrenos internacionales.

Para la segunda mitad del 2002, dejó la presidencia de Colombia Andrés Pastrana, para darle paso a Álvaro Uribe Vélez, quien inmediatamente mantuvo las relaciones bilaterales con el presidente Bush de Estados Unidos intactas, inicialmente no existe manifestación alguna de un viraje radical o importante en la definición de la política exterior colombiana.

Mientras tanto, las acciones de los grupos armados ilegales, ante la muestra de afinidad ideológica de algunos gobiernos fronterizos, se empezaban a concentrar hacia la frontera oriental y sur del país, factor que va a definir en ciertos momentos el papel de Colombia ante la comunidad internacional.

La debilidad del Estado colombiano y de los países limítrofes en esas zonas fronterizas las convirtió en caldo de cultivo y a la vez en refugio de guerrillas, paramilitares y narcotraficantes, lo que enrareció aún más las relaciones de Colombia con los vecinos. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, 2010)

Para lograr erradicar a los grupos armados ilegales e instaurar la paz, como primer criterio dentro de su política de gobierno, se diseñó la Política de Seguridad Democrática que consistía en generar los lineamientos que le permitieran al Estado proteger los derechos de los colombianos, fortaleciéndose como Estado de Derecho y autoridad democrática. Se considera una política de Estado de largo tiempo. Esta política planteaba la necesidad de no solo tener frentes militares, sino también ejercer el poder judicial, ejecutivo y legislativo según lo demanda la constitución en pro del bien común de toda la sociedad (Resdal. Red de Seguridad y Defensa de América Latina, s. f.).

De allí surge toda la plataforma ideológica y operativa que seguirán las Fuerzas Armadas, los ministerios y el Gobierno en general, además al incluir el conflicto armado dentro de la concepción mundial de la lucha contra el terrorismo, el presidente Uribe logró un respaldo y compromiso determinante de parte de Estados Unidos para desarrollar su política, que iba realmente dirigida contra las FARC, quienes dominaban grandes extensiones del territorio nacional, tras el fracaso de la zona de distensión dada por el gobierno Pastrana para realizar las negociaciones de paz.

Dentro de los planteamientos de la política marco del gobierno de Uribe se describe cómo el terrorismo es el causante de la inestabilidad del Estado, por cuanto se considera la mayor amenaza para la democracia colombiana y para el mundo entero. “Conductas como el secuestro o el asesinato de civiles, la destrucción de la infraestructura y el uso de explosivos contra la población han sido reconocidas por la comunidad internacional como lo que son: actos de terrorismo” (Resdal. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. , s.f).

El acercamiento entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos incentivó la lucha contra las drogas que durante el primer gobierno de Uribe se tradujo en ataque frontal contra los grupos armados ilegales

que tenían fábricas clandestinas en la selva y en la fumigación de los cultivos ilícitos, especialmente en la zona sur del país.

“Entre mediados y finales de 2002, el gobierno colombiano levantó toda restricción respecto de la fumigación aérea de los cultivos ilícitos; además de incrementar exponencialmente el área de las zonas fumigadas, la concentración del glifosato utilizado en dichos operativos aumentó” (Tickner, 2008, p. 67). Para cerrar la alianza, en reciprocidad por la cooperación recibida y materializada en el Plan Colombia, se incrementaron las extradiciones de narcotraficantes colombianos a Estados Unidos.

Los avances al respecto no se hicieron esperar; para el año siguiente se reportó que las hectáreas de coca cultivadas se redujeron en el 2002 un 15 %, siguiendo constante la reducción para el 2003, pero ya para 2004, las cifras demuestran que los cultivos comenzaron a crecer de nuevo, llegando en 2006 al mismo nivel que tenían en 2001 antes de la implementación de las medidas del Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática (Tickner, 2008, p. 67).

En el área militar, en 2003 se dio el inicio de la ofensiva militar más grande de la historia de Colombia bajo el desarrollo del denominado Plan Patriota. El apoyo norteamericano fue materializado en la participación en el diseño y la ejecución del plan por parte del Comando Sur; de igual forma, se aumentó por parte del presidente Bush el número de tropas y contratistas para Colombia. “Colombia ha recibido alrededor de 6000 millones de dólares en ayuda militar, económica y social estadounidense, la cual ha posibilitado el éxito de la política de seguridad democrática de Álvaro Uribe” (Tickner, 2008, p. 67).

Teniendo en cuenta el alto nivel de influencia de Estados Unidos en Colombia y el giro ideológico hacia la izquierda que sufrieron varios de los Estados vecinos, los conflictos no se hicieron esperar. La afectación que se hacía a Ecuador con la aspersión de glifosato en la frontera dio para reiteradas quejas de parte del Estado vecino, mientras que, por el otro lado, el gobierno venezolano cuestionaba de manera reiterativa la influencia del país del norte en las decisiones de Colombia, creando un ambiente de hostilidad latente y dañando enormemente no solo la relación que sostenía Colombia con estos Estados vecinos, sino también la imagen que el mundo hasta el momento tenía de Colombia.

Además de una larga cadena de tensiones, en el caso ecuatoriano, que gira en torno al conflicto armado y a la lucha antidrogas, así como a sus efectos en ese país, existen profundas diferencias ideológicas y un alto grado de desconfianza entre el presidente Uribe y los presidente Chávez [de Venezuela] y Correa [de Ecuador]. (Tickner, 2008, p. 67)

Las relaciones bilaterales con estos países desarrollaron momentos de crisis profundas y alta tensión regional, una consecuencia fue la invitación para que Chávez fuera mediador en el conflicto armado y posteriormente desvinculado del proceso del intercambio humanitario que se dio con éxito, al igual que el bombardeo colombiano al campamento de Raúl Reyes en territorio ecuatoriano, que representó un acontecimiento demasiado costoso para las relaciones exteriores colombianas, pero profundamente benéficas para el debilitamiento del grupo armado y el conocimiento de estrategias y relaciones de la FARC con los gobiernos en mención.

En el contexto regional de la época, la seguridad se convirtió en un interés de todos los Estados, principalmente a causa de la inestabilidad interna de Colombia, el incremento de armamento en ese país, en Perú y en Venezuela, y la influencia militar que ejercía Estados Unidos desde Ecuador y Perú.

La regionalización del conflicto y las relaciones bilaterales de Colombia con sus vecinos dan muestra del comportamiento político de la región andina en los últimos 20 años, una región polarizada, con altos índices de inseguridad y cuya interdependencia está más fundamentada en elites económicas y organizaciones o conductas ilegales que en las elites políticas.

La región como unidad de análisis tiene amplios antecedentes en la disciplina de las relaciones internacionales, en particular en lo que se refiere a los estudios sobre seguridad. Una región se caracteriza por la proximidad geográfica de los países miembros, la conciencia de que éstos forman parte de una colectividad, el reconocimiento de actores externos sobre su existencia, la afinidad política, económica y cultural, y la existencia de niveles amplios de interacción. (Tickner y Ann, 2003)

Dentro de la concepción regional de seguridad que empezaron a manejar los Estados en relación con los temas cruciales de inestabilidad que eran el narcotráfico transfronterizo y las amenazas terroristas o traspaso de fronteras por parte de los grupos armados ilegales colombianos, la securitización de estos temas fue muy distinta en lo que fue Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, teniendo en cuenta que el panorama se expandía hacia Centro América por Panamá y hacia el cono sur por Brasil. De igual forma, el Gobierno colombiano determinó para cada uno de esos Estados un discurso diferente para la interpretación de las políticas y los avances que se pretendían realizar en temas de seguridad.

Para el caso con Ecuador, el Plan Colombia fue interpretado explícitamente como un problema de seguridad nacional en la “Política de Seguridad de la Frontera Norte”, publicada por el Ministerio de Defensa en febrero de 2002. Entre los objetivos principales de esta política se destacaban la protección de la población fronteriza, los recursos naturales (el petróleo, principalmente) y el medioambiente, y la elaboración de programas de desarrollo social y económico. (Jarrín, p.3, 2004)

Ya para finales de 2002, Ecuador determinó que el narcotráfico representaba una amenaza a su seguridad nacional, al igual que el crimen organizado y las consecuencias transfronterizas del conflicto interno colombiano, para lo cual se estableció una franja de reserva en la zona fronteriza con Colombia bajo el control de las fuerzas armadas (Rivera, 2005).

Para el análisis de las relaciones en torno al discurso de la seguridad regional y transfronteriza con Venezuela se debe tener en cuenta que existe un carácter multidimensional de las relaciones bilaterales a diferencia de las relaciones con cualquier otro vecino; de igual forma, se debe incluir dentro de la percepción el factor que representa una extensión de frontera compartida que llega a los 2219 kilómetros y que mantiene una densidad de población bastante considerable y representativa, en términos de seguridad y de relaciones exteriores bilaterales.

La relación entre los gobiernos de Colombia, en cabeza de Álvaro Uribe, y de Venezuela, en cabeza de Hugo Chávez, se caracterizaba

directamente por la influencia de los grupos armados ilegales en las zonas fronterizas, al igual que el acaecimiento de una crisis de confianza representada por la idea de que la contraparte era aliada de quienes eran considerados sus enemigos (en el caso colombiano, las FARC, y en el caso venezolano, las elites nacionales y el Gobierno de los Estados Unidos) (Tickner, 2008).

La forma en que Venezuela ha securitizado la crisis colombiana tiene que ver con dos factores altamente interrelacionados: por un lado, su relación con Colombia, la cual ha sufrido un proceso paulatino de deterioro pero que siempre ha sido caracterizada por altos niveles de competencia; y por el otro, los temores del gobierno de Hugo Chávez por la creciente intervención militar estadounidense en la zona. Lo que Venezuela ha identificado como una amenaza a su seguridad es fundamentalmente el Plan Colombia y la alianza entre los gobiernos de Uribe y Bush. (Tickner, 2008)

En este panorama, las relaciones exteriores colombianas se complicaron tanto en el plano político como en el comercial, ya que Venezuela representa un alto grado de ingresos representados en exportaciones hacia el país vecino, el cual ante la incertidumbre y la desconfianza redujo notablemente sus importaciones desde Colombia.

Mientras tanto, Colombia fortalecía sus tradicionales relaciones con Estados Unidos y se internaba en la puja por obtener a como diera lugar un Tratado de Libre Comercio con el gigante del norte; incluso llegó a perder ventaja en la negociación por realizar manifestaciones desesperadas de necesidad de firmar el tratado en mención por parte del presidente Uribe y la presión que él ejercía a los representantes del gobierno en las mesas de negociación.

El ingreso casi frontal de las fuerzas militares norteamericanas bajo los planteamientos del Plan Colombia, generaron que Colombia se viera de cierta forma relegada no solo en la región, sino también en un subcontinente que cada vez más tendía ideológicamente por ser dominada por la izquierda democrática, en Brasil, Chile, Ecuador, Bolivia, Venezuela y otros, dejando a un gobierno claramente de derecha, aislado y cuestionado por su proceder en materia internacional y por su continua relación con Estados Unidos (Rodríguez, 2005).

La llegada de la globalización y la internacionalización de las economías dieron para el siglo XXI el inicio de la explosión del multilateralismo y la puja por el reconocimiento en el Sistema Internacional de Estados que, como Colombia, necesitaban de ello para sobrellevar una serie de inconvenientes que no le han permitido un desarrollo social, cultural, económico y político óptimo, lo cual genera que los intereses y los discursos se homogenicen y las economías se estrechen llegando a tener una influencia preponderante en el Sistema Internacional Contemporáneo.

Los profundos cambios que ha sufrido el comportamiento y la forma en que los Estados se desenvuelven en el concierto internacional, plantea la necesidad que tiene Colombia de dar un vuelco radical en su formulación, aplicación y evaluación de la política exterior.

Internacionalización, regionalismo e integración

A lo largo de las líneas anteriores, grosso modo se hace un recorrido por la situación interna colombiana, así como sus intentos de incorporarse plenamente al Sistema Internacional; sin embargo, observamos que dichos intentos, por lo general, estaban orientados o asociados a contrarrestar los flagelos que han marcado su historia por más de 60 años.

El panorama interno colombiano toma un viraje en septiembre de 2012 cuando el presidente Juan Manuel Santos le anunció al país que en octubre de ese año iniciarían las negociaciones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); las cuales se llevarían a cabo en Oslo, Noruega.

Muchas fueron las reacciones en relación con el tema; sin embargo, el tiempo y la superación en la definición de los puntos por tratar, así como la voluntad de las partes negociadoras han permitido que tras 4 años de negociaciones el panorama para la superación del conflicto y el establecimiento de una paz duradera pueda convertirse en una realidad tangible para el pueblo colombiano, además de traducirse a una nueva imagen y comportamiento de Colombia, tanto con sus vecinos

como con el resto del continente, haciéndose extensivo a otros estadios del concierto internacional.

De hecho, en el 2010, el presidente Santos esgrimió antes del inicio de dicho proceso de negociación que es una necesidad prioritaria para el país:

[...] hacer un replanteamiento de su política exterior. Actualmente el país tiene la oportunidad de *formular una nueva estrategia de relacionamiento con el mundo*, en la medida en que han cambiado varias de las circunstancias internas que llevaron a la política exterior a esta encrucijada. Para delinear unos nuevos derroteros de las relaciones internacionales del país es necesario examinar cuáles son los factores que determinaron su curso en el pasado reciente, así como las transformaciones globales, regionales y nacionales que ahora permiten buscar un nuevo rumbo. (Cursiva fuera del texto original, Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, 2010)

Con el propósito de incursionar en el *relacionamiento con el mundo*, quedó plasmado en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de los dos mandatos de Santos, el incentivo para la consolidación de un sistema internacionales multipolar; la distribución de poder sea establecida entre diversos actores. Por ejemplo, en el PND 2010-2014 en la materia que nos ocupa, hace énfasis en la “Relevancia Internacional”, a saber: “Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos a asumir el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales. Hay que ‘saber globalizarse’ y no simplemente ‘dejar globalizar’” (p. 585).

Lo anterior con el desarrollo de una política exterior activa, de la mano de una estrategia diplomática que promulgue la presencia colombiana en espacios internacionales, en particular en organizaciones intergubernamentales y el afianzamiento de relaciones bilaterales.

Para lograr lo anterior —considerando el marco de la globalización e interdependencia—, en dicho PND también fue planteada la política integral de competitividad que permita generar un crecimiento económico sostenido y sostenible —soportado en la sostenibilidad ambiental y la innovación—; también incorpora un eje “Consolidación de la paz”, del cual solo se destacará lo referente a las fronteras, donde

se establece la disminución de la participación de Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), la verificación y el control migratorio como base para garantizar el bienestar de los ciudadanos en zonas de fronteras y generar un espacio. En función a lo anterior, desde el gobierno de Santos, se diseñaron una serie de políticas públicas para materializar ese propósito, las cuales podemos identificar como *internacionalización*.

Por su parte, en el PND 2014-2018, se evidencia la orientación del Gobierno en cuanto al reposicionamiento del país andino de cara a la firma del Acuerdo de Paz con las FARC, cuando se manifiesta que “Colombia tiene ahora una oportunidad única de romper con su legado histórico de conflicto. Con la consolidación de la paz, las posibilidades de desarrollo de Colombia en otras dimensiones se potencian” (Presidencia de la República de Colombia, 2014).

De hecho, en el documento intitulado Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 queda manifiesta, con claridad, la preponderancia que tiene para el actual gobierno la consolidación de las relaciones bilaterales y multilaterales de Colombia, la cual consideremos debería ser la base para el establecimiento de una política de Estado; es decir, que a pesar de los cambios gubernamentales a los que hay lugar.

El sexto objetivo, defensa de los intereses nacionales mediante la consolidación de la Política Exterior y la Cooperación Internacional, se entiende como el escenario en el cual se consolidará la presencia y posicionamiento de Colombia en instancias multilaterales, subregional, regional y global para la defensa y promoción de los intereses nacionales. A 2018, Colombia consolidará las relaciones bilaterales con sus vecinos de América Latina y el Caribe, y fortalecerá sus relaciones en África, Eurasia y Asia Pacífico y Central. Se trabajará en mantener y diversificar las fuentes y modalidades de cooperación, y posicionar las buenas prácticas de Colombia en el mundo, en línea con la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI). Así mismo, continuará con su activa participación en los foros multilaterales y en los mecanismos de concertación e integración regional. Colombia habrá cumplido con la mayoría de los instrumentos a los que el país adhirió mediante

el “Memorando Inicial” para su ingreso como miembro pleno de la OCDE. (Departamento Nacional de Planeación, s. f, p. 426)

Por lo tanto, la decisión del Estado colombiano de integrarse con otros actores del concierto internacional y de adoptar políticas domésticas e internacionales para insertarse a los procesos del sistema lo entendemos como actos de internacionalización. Para concretar ese proceso de interacción activa y dinámica de Colombia en el concierto internacional, desde el Estado, con base en orientaciones técnicas fundamentada en la disciplinada de las Relaciones Internacionales los estudios políticos, entre otras, se considera que pueden ser adelantados dos procesos de relevancia: la regionalización y la integración. Procesos en los cuales se enfatizará posteriormente.

Entendiendo que el proceso de internacionalización se originó tras los fallidos diálogos de paz entre el gobierno Pastrana y las FARC, debemos recordar que el conflicto estuvo asociado a factores netamente internos y que evolucionó de manera que tanto los actores (instituciones estatales, grupos paramilitares, grupos al margen de la ley, bandas criminales y la sociedad civil) y las dinámicas propias del conflicto, en las cuales se vincularon otros Estados o grupos —bien sea por participación por invitación; por afectación directa o la mezcla de ambas, que han adoptado disposiciones del derecho internacional público, entre otros— llevaron a que Colombia tuviera una gran trascendencia en el plano internacional (González y Rodríguez, 2016). Esta conceptualización podría ser cataloga como *internacionalización por securitización*.

De hecho, autores, como Borda, apuntan a que ese proceso de internacionalización es cuando “un actor toma una decisión explícita y consciente de involucrar agentes externos en cualquier fase del conflicto doméstico. Asimismo, la habilidad para internacionalizarlo no es monopolio del Estado, ya que terceros tienen la posibilidad de emprender el proceso” (Borda, 2008, p. 1). Desde esta perspectiva, un efecto de desborde de las consecuencias del conflicto en el entorno de relaciones binacionales, como en la regional latinoamericana y caribeña, es considerado como negativo, por los daños o los efectos colaterales que ha generado (*spill over*).

Al internacionalizarse el conflicto, los vecinos toman mayor relevancia; por ello, la necesidad de prestar mayor atención a dichas relaciones y considerar el establecimiento de instrumentos y herramientas sólidas de política exterior; de este modo, se incentiva la internacionalización subregional, al tiempo de establecer lazos con otros actores en diversos continentes, adscripción a organizaciones internacionales, entre otros.

Ante este panorama de oportunidades y desafíos que se presentan por cuenta del proceso de paz es que ciertos autores afirman que:

La finalización de las negociaciones en La Habana, Cuba; entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y el inicio de las mismas con el Ejército de Liberación Nacional ELN, *se abre para Colombia una posibilidad de reestructurar su ordenamiento territorial y planificar como nunca antes en su historia el desarrollo sostenible de las regiones de frontera.* (Cursivas fuera del texto original, González y Rodríguez, 2016, p. 1)

Ahora bien, de qué modo se puede consolidar ese proyecto tan ambicioso. Mucho se ha dicho sobre las potencialidades de este país andino y la estabilidad que generaría en la región el fin del conflicto; sin embargo, desde el abordaje teórico, resulta propicio plantear una propuesta que permita la inserción de Colombia en el sistema internacional —no como un país destabilizador sino como una potencia regional—¹ por su posición geográfica; pues este documento solo se enmarca en el contexto regional latinoamericano y caribeño de cara a la consolidación del posconflicto.

1 “Las potencias regionales pueden ejercer supremacía, hegemonía y liderazgo en su respectiva región, de manera general, como cualquier tipo de potencia mundial. Pero, los ejercicios diferentes de poder de las potencias regionales no serán comparables al de las potencias mundiales. Hasta el momento, en el caso particular de cada una de las potencias regionales, se puede percibir una inclinación por el ejercicio de formas determinadas de hegemonía (cooperativa o blanda) y de liderazgo (flexible). Aunque podría darse el caso, dañino y peligroso, del puro ejercicio de supremacía regional o de una suerte de subimperialismo” (Rocha y Morales, 2010, p. 269).

Antes de continuar, se debe aclarar la concepción de inserción (internacionalización) y el porqué de la delimitación a dicha región. En cuanto al primero, es un término directamente ligado al fenómeno de la globalización; así como los dos procesos que requieren la voluntad de actores nacionales y extranjeros, como lo son la regionalización y la posterior integración.

En la era de la globalización, al profundizar los lazos de interdependencia, los espacios de interrelación de los intereses nacionales se van a ir ampliando, hasta alcanzar un consenso en los intereses nacionales; de este modo, apuntan a objetivos comunes, con el cual se genera un proceso de regionalización.

Este proceso se enmarca en el compartir criterios regionales, trascendiendo a nuevos criterios económicos, políticos, sociales, culturales; entre otros. Entre las microrregiones que se formen entre dos o más integrantes, otros actores verán la necesidad de competir en el mercado o participar de los beneficios de esos pequeños bloques; surgiendo nuevos términos de interdependencia y ello a su vez promueve otros escenarios de regionalización.

Por ejemplo, al tener dos escenarios de regionalización, puede ser proyectada la integración de las regiones, a lo cual denominaremos *la unión*. Recordemos que partimos de Estados independientes, a regiones unificadas o cohesionadas que van a relacionarse con otras regiones, lo que afianza los procesos de integración y las hace más extensas y sólidas; todo ello, con la condición de que la internacionalización sea manifestada en la política exterior de cada una de las partes y se vincule el interés nacional, conduciendo de este modo a la *inserción* en el sistema internacional —entendida como la capacidad que tiene un actor de influir o participar en el sistema.

Mientras las categorías sean más grandes, los procesos de interacción serán mayores; por lo tanto, se apunta a desarrollar un concepto global de política internacional en materia de integración, en el cual diferentes actores entrelacen sus intereses al punto que congregue a un número extensos de actores.

Al momento de estar integrado, se amplían las posibilidades de insertarse al concierto internacional por medio de *coaliciones, alianzas o cooperación*. Incorporando al análisis factores económicos, políticos

y sociales. Todo lo anterior, nos permite hacer una analogía en cuanto a la conformación de los Estados; puesto que, los individuos, a partir de sus intereses particulares, se cohesionaron con individuos con los cuales compartían intereses comunes, conformando sociedades. Este procedimiento se repite conformando identidades, valores, costumbres, entre otros; lo que nos conduce a la conformación de sistemas políticos —de diferencias las particularidades dentro de los bloques—, los cuales, a su vez, establecen una integración política económica, social, cultural, y en algunas ocasiones hasta religiosa. Lo mismo ocurriría en el sistema internacional al aplicar el concepto de derrame o la *doctrina de ramificación*.

Latinoamérica y el Caribe están constituidos por treinta países, con una extensión territorial de 2 780 400 km², donde sin lugar a dudas la presencia de la República Federativa de Brasil se hace sentir tanto por su capacidad de influencia y poder, como por sus fuerzas; aunque se debe reconocer que la crisis interna actual (política, económica y social) ha disminuido su accionar en la toma de decisiones regional; al igual que Venezuela —cuya situación es más compleja aún—; junto a Argentina que también está intentando recuperar su posicionamiento en la región.

En ese sentido, Colombia tiene una oportunidad estratégica, puesto que gracias a la implementación de políticas públicas, la imagen de este país ha mejorado en los últimos 10 años; por ende, lentamente su rol de juego o participación tanto en la región andina, como en la latinoamericana y caribeña ha ido incrementando; sin embargo, aún faltan decisiones de peso que le permitan reposicionarse del todo; entre ellas, la implementación de los Acuerdos de Paz con las FARC, el inicio de negociaciones con otros actores armados del conflicto como el ELN y grandes acciones en materia de relaciones internacionales; para ello es un imperativo replantear su política exterior.

Para lograr esto último, más allá de la retórica se requieren fundamentos teóricos sólidos con los cuales de modo consiente, argumentando, que represente una política de Estado y no de gobierno; que sea plausible en el tiempo y espacio, que se observe como estructura sólida de política exterior para una correcta aplicación y ejecución en el sistema interamericano.

Partiendo desde la integración, los funcionalistas y los neofuncionalistas plantean postulados interesantes por ser considerados. Sin embargo, se requiere la consideración de elementos que resultan garantes de la estabilidad del sistema político, en este caso, del Estado colombiano.

Por ello, “Cuando más grande son los consensos sobre los procedimientos y la sustancia, mayor la integración del sistema político. [...] el término consenso es similar a la legitimidad” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 443). El consenso en relación con la toma de decisiones es fundamental para el establecimiento de la política exterior. Dentro de las Relaciones Internacionales el enfoque funcionalista —cuyo principal ponente es David Mitrany— nació durante el siglo XX, gracias a que la expansión de campos técnicos hizo necesaria la creación de marcos para la cooperación internacional; por lo tanto, el surgimiento de organizaciones internacionales enfocadas en una función en particular generaban el agrupamiento de especialistas o técnicos en quienes recaían las decisiones por encima de las “elites” (Durán, s. f., p. 23):

La creación de organizaciones tendientes a facilitar y estimular la cooperación internacional ha sido un mecanismo a través del cual el acercamiento entre países se ha verificado de manera evidente. Estas organizaciones supranacionales no solo han incrementado el flujo de la cooperación interestatal, sino además han sido los principales impulsores de los procesos de integración regional.

Desde esta perspectiva y con las aspiraciones que manifiesta Colombia por internacionalizarse o insertarse bajo una lógica diferente a la securitización o manejo del conflicto interno que ha desarrollado en las últimas décadas, se debe ligar la creación y el afianzamiento de estructuras de cooperación con sus vecinos, incentivando una propagación paulatina de ese proceso, abarcando más espacios bilaterales y multilaterales en la región latinoamericana y caribeña. Ese efecto de *spill-over*, o de derrame, tendrá una connotación diferente en la exposición de la política exterior ante los vecinos y el resto de la región.

Con el advenimiento de una posible finalización del conflicto armado surge por iniciativa de la rama ejecutiva la punta de lanza del gran proyecto de reestructuración de las zonas de fronteras, el Documento Conpes 3805 del 10 de mayo de 2014 *Prosperidad para las fronteras de*

Colombia, secundado por el Decreto 1030 del 28 de mayo de 2014 en el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia creó la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, que generó un escenario de toma de decisiones adecuado y oportuno para la aplicación de las recomendaciones emanadas del Conpes mencionado.

De esa manera, se creó una política pública integral, diseñada para la recomposición de lo que denominamos potencialidades fronterizas, de la que hacen parte la mencionada Ley 191, el Documento Conpes 3805 y el Decreto 1030, todo lo cual se suma al esfuerzo del Gobierno central por lograr *una paz territorial*, lo que para el caso da una amplitud de ejercicio y de recursos para hacer efectiva la política de fronteras para generar una recomposición del tejido social de los habitantes de estas zonas, la posibilidad de generar escenarios de paridad con los habitantes y organizaciones al otro lado de la frontera y lo que es más importante, la posibilidad de ampliación de comunicación en doble vía que permita un vínculo interdependiente más simétrico del que existe hoy en día.

Para afianzar el enfoque funcionalista con el caso de estudio se ha hecho uso del concepto de *derrame* o *doctrina de ramificación* de Mitrany que se entiende como:

[...] el desarrollo de la colaboración en campo técnico lleva a un comportamiento comparable en otros campos técnicos. La colaboración funcional en un sector genera una necesidad de colaboración funcional en otro sector. El esfuerzo para crear un mercado común, por ejemplo, da surgimiento a presiones para una colaboración ulterior en la determinación de precios, inversión, transporte, seguros, impuestos, salarios, seguridad social, bancos y políticas monetarias. (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 444)

Ese proceso de difusión de decisiones, soportado en las funciones otorgadas a las organizaciones —bien sea las ya instauradas o las futuras a desarrollar—, propiciarán la propagación a nuevos contextos funcionales, involucrando más actores —en especial más personas que demandan necesidades—; por ende, deben intervenir los entes burocráticos escalando según sea la dinámica de la toma de decisiones; esto, a su vez, generará lógicas que requerirán respuestas mucho más complejas,

es decir, surgen nuevos problemas. Se podría afirmar que se genera un mecanismo de expansión que en la medida de su capacidad va abarcando otros sectores o funciones.

Así pues, desde los Estados comprendidos en sus complejas dimensiones (políticas, sociales, económicas, culturales, ambientales, religiosas, entre otras) se fundamentan en su actuación mediante los instrumentos jurídicos vigentes; definen los objetivos, las herramientas, los mecanismos y los procesos por desarrollar en función al interés nacional.

Como cada Estado manifiesta ese interés nacional o bien particular, el desafío de los analistas es indagar sobre los factores que podrían generar espacios de encuentro o puntos en común entre dichos actores; de este modo, iniciar un proceso de ramificación que estimule el entendimiento entre las partes, conllevando a una negociación en la cual se adopten instrumentos jurídicos internacionales —de los cuales a futuro pueda surgir una institución o refuerce la función de una entidad prescrita.

Mucho se ha dicho sobre la posición geográfica colombiana y de su importancia estratégica, también se ha mencionado la riqueza, en cuanto a biodiversidad (siendo catalogado como el segundo a nivel mundial); sin embargo, esas ventajas no han sido aprovechadas del todo para el posicionamiento de Colombia en la región. Si bien los recursos naturales aportan una condición especial (desde el atractivo económico) en cuanto a lo político-social no ha sido explotado ni mucho menos integrado por los tomadores de decisiones en la política exterior.

En el ámbito político-social es importante mencionar los valores, la identidad y la cultura que caracterizan a las poblaciones fronterizas; tomando en cuenta (inicialmente) las relaciones de Colombia con los vecinos; puesto que desde el factor histórico, geográfico, cultural puede establecer lazos de conexión que fomentan las interacciones entre las partes involucradas.

A partir de la perspectiva de Haas, la integración es “un proceso en el cual los agentes políticos en diversos entornos nacionales diferentes están convencidos de cambiar su lealtad, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 445), en cual se destaca los entornos nacionales

son los que generan demandas de políticas, productos, atención, etc., para establecer interacciones con otros entornos (vínculos de interdependencia) interpenetrados.

En las zonas de fronteras, los ciudadanos son los propulsores de esas interacciones, que en función a las necesidades impulsarán la intervención de decisiones cada vez con mayor capacidad de alcance o poder. De allí surge uno de los postulados propuestos por Lindberg (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 445) en cuanto a la integración del deseo y la necesidad de conducir las políticas intermísticas (unión de ámbito interno e internacional de un país).

En segunda instancia, se menciona que los agentes políticos generan interacciones profundas a partir de su convencimiento de modificar sus decisiones a otro centro; en ese sentido, se reitera el impulso otorgado por las sociedades para gestionar o articular la participación conjunta que se autorregula (considerando que es un bloque colectivo entre naciones).

Lo anterior va de la mano con ese efecto de derrame se a asocia a la creación de instituciones en las cuales los miembros manifiestan su voluntad de pertenecer a esta, lo cual implica ceder soberanía en función a la obtención de un interés común. En otras palabras, se hace una adición de intereses comunes (en concordancia del número de miembros).

El desarrollo de habilidades surgidas del acrecentamiento de las potencialidades descritas, por cuenta de las estructuras sociales en las poblaciones colombianas y su homologación al otro lado de la frontera, sumado a características comunes, como el idioma, la herencia cultural, el territorio, los cambios ambientales, y hasta el tradicional olvido por parte de las elites centralistas de los Estados andinos permitirán una explosión de relaciones sociales y económicas que se establecerán como la base informal de la integración, acuñando la concepción estructural de William Wallace quien entendió los fenómenos de integración según los grados de interacción entre los actores y la diversificación de las unidades involucradas, generando así dos formas de sobrellevar los procesos de integración: formal e informal (Closa, 1994).

Una vez, las comunidades de las zonas fronterizas de Colombia con Ecuador, Venezuela y Perú, fortalezcan sus procesos de interacción,

es decir, desarrollen una cohesión de las relaciones sociales y económicas, podemos empezar a hablar de unas instancias de interdependencia nodal que puede desencadenar una proyección en otros escenarios hasta que los diferentes agentes, especialmente económicos, centren su atención en estos procesos y se vinculen desde sus propios nodos no fronterizos a esta interacción.

El neofuncionalismo, además de ayudarnos a explicar el *spill-over* que se inicia con el compromiso de las poblaciones de frontera que generará atracción hacia un compromiso, que llegue hasta las elites políticas que toman decisiones de política exterior en cada uno de los Estados, nos ayuda a determinar los grados de injerencia que deberán constituir los diferentes Estados en la toma de decisión, ya no supranacional como en las concepciones tradicionales de integración, sino bajo un intergubernamentalismo que permita iniciar un proceso de integración formal.

Una vez el proceso de *spill-over* concreta la voluntad de las elites políticas y se consolida un diálogo diplomático a partir de las concepciones técnicas, bajo el comportamiento interdependiente de las sociedades y las economías andinas, se debe generar un proceso de *spill-around*, en el cual en los niveles superiores de cada uno de los gobiernos se generen políticas públicas y escenarios de cohesión más fuertes que garanticen una integración política, la cual se debe basar en la legitimidad de consensos en los valores y los procesos más intensos de integración en aspectos sociales, económicos y políticos.

A partir de la consolidación de valores comunes y medios de distribución integrados con el aval de las elites de los diferentes países de la región, podemos iniciar a ver un “proceso de formación y desarrollo de instituciones a través del cual, ciertos valores se distribuyen autoritariamente para un cierto grupo de agentes o unidades políticas.” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 446) el cual podemos definir acertadamente como la integración de la región andina.

En términos más concretos, para llevar a que los procesos de desarrollo de las potencialidades fronterizas en Colombia generen un nuevo escenario de integración para la región andina se debe prever que los Estados fronterizos de Colombia generen procesos de similar

magnitud para homologar sus poblaciones fronterizas a la colombiana en pro de la competitividad internacional y la reciprocidad.

Una vez las poblaciones de zonas de frontera de Colombia, Perú, Venezuela y Ecuador estén homologadas en la satisfacción real de sus necesidades básicas y las instituciones estatales garanticen la presencia con el imperio de la ley y el control efectivo sobre los usos de los medios de la violencia, se empezarán a desarrollar procesos informales de integración, los cuales abarcarán sistemas culturales, comerciales y sociales.

Tras la estabilización de las zonas y la implementación de infraestructura adecuada para el desarrollo de intercambios entre los países colindantes, los nuevos o los reformados mercados fronterizos se deben tornar atractivos para las elites comerciales de los países andinos, lo que fomentará las variables de interdependencia entre los Estados y también provocará la atención de las elites políticas de dichos gobiernos, lo que irremediablemente desencadenará en procesos de integración formales.

El establecimiento de estos procesos de integración bajo un acompañamiento y liderazgo técnico es necesario para asegurar la permanencia y la continuidad de la aplicación de las políticas públicas intergubernamentales, dando un marco de formalidad a los procesos desarrollados por los pobladores, siendo una ampliación desde lo gubernamental y lo internacional de las necesidades de las bases sociales de los pobladores de las zonas de frontera y del resto de la sociedad de los Estados de la región andina, trascendiendo a la región amazónica, caribeña, pacífica, suramericana y latinoamericana.

En conclusión, debemos decir que no solo es suficiente el concierto de los tomadores de decisiones para desarrollar un proceso adecuado de inserción, especialmente para Colombia, cuya historia ha sido marcada por el conflicto y las dificultades en materia de seguridad interna; sin embargo, ha sabido salir adelante, pues ha articulado sus situaciones internas con el discurso de alianzas o cooperación internacionales y ha logrado sacar provecho para reestablecer sus condiciones estatales.

Poder entender las múltiples ventajas que el escenario de posconflicto proveen para que la nación andina resurja como una potencia regional, aprovechando el debilitamiento del resto de países de la región,

es prioritario; aunado esto al desarrollo de criterios de tecnificación de las relaciones diplomáticas, el escalonamiento y derrame de las voluntades estatales hacia las organizaciones regionales de frontera y el decidido acompañamiento de la población fronteriza que proveerá de la base social para el desarrollo de un sólido proceso de integración. Esto provoca una exposición de potencialidades y homogeneización de las características sociales, económicas y políticas al otro lado de la frontera, para profundizar la interdependencia con miras de una competitividad internacional que afiance no solo los mercados bilaterales, sino también zonas de intercambio comunes, que se extrapolen hacia la integración y el profundo relacionamiento cultural de los pueblos.

Todas estas categorías teóricas esperamos sirvan de racero para que Colombia pueda desempeñar un papel preponderante en el escenario latinoamericano y del Caribe, se lleve a una verdadera inserción no solo en la región de América Latina y del Caribe, sino también en el sistema internacional, así como mantenemos una ambición de que dicha región consolide una integración que pueda serle benéfica para interactuar con el resto de los actores internacionales, haciendo valer sus posturas como potencia y no sea más una región receptora de políticas internacionales.

Referencias

- Ardila, M. (2009, jul.-dic.). Actores no gubernamentales y política exterior. *Revista Colombia Internacional*, 69.
- Departamento Nacional de Planeación (s. f.). *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo. Versión preliminar para la discusión del Consejo Nacional de Discusión*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (1993a). *Teoría en pugnas en las Relaciones Internacionales* (1ª ed.). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S. R. L.
- Drekonja, G. (1983, abr.-jun.). En búsqueda de una política exterior. *Revista de Estudios Internacionales*, 4 (2).
- Durán, R. (s. f.). *La corriente funcionalista en la Teoría de Relaciones internacionales*. Vol.2, N°3, de 1980
- González, D. y Rodríguez, E. (2016). Desarrollo de potencialidades fronterizas de Colombia en el posconflicto: una oportunidad para la región andina. *Congreso sobre Ciencia Política*, (pp. 1 -21). Bogotá.

- Jarrín, O. (2004). La ineludible seguridad cooperativa en el conflicto colombiano. En *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*. Bogotá: CEPI-Centro Editorial. Universidad del Rosario. P. 3
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia (2010). *Misión de Política Exterior de Colombia. Informe Final*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, Bogotá.
- Observatorio de Política Exterior Colombiana (OPEC) (2008). *Comentario N° 10. La internacionalización del conflicto colombiano: Claves para abordar el proceso*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Presidencia de la República de Colombia (2010). *Plan Nacional de Desarrollo. “Prosperidad para todos” 2014-2014*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Presidencia de la República de Colombia (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018, “Todos por un nuevo país”*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal) (s. f.). *Colombia. Política de Defensa y Seguridad Democrática – Parte I. La Política de Defensa y Seguridad Democrática*.
- Rivera, F. (2005). *Ecuador: Untangling the Drug War. Drugs and Democracy in Latin America*. Washington Lynne Rienner Publishers.
- Rodríguez, C. (2005). *La nueva izquierda en América Latina*. Bogotá: Norma.
- Rojas, D. M. (s. f.). *Análisis de la Intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008)*. IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.
- Serbin, A. (2010). Globalización, Regionalismo y Sociedad Civil. Página 14. *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales*, 1-56.
- Tickner, A. (2008). Colombia y Estados Unidos: una relación “especial”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8 (4), 65-72.
- Tickner, A. (2008, sep.-oct.). Los Estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina. *Ponencia presentada al Primer Congreso de Ciencia Política*. Bogotá.
- Tickner, A. y Ann, M. (2003). Mapping Transregional Security Structures in the Andean Region. *Alternatives*. Vol. 28, No. 3, pp. 359-391
- Velázquez, R. (2003). *Características contemporáneas de la política exterior de México*. México D. F. CIDOB

