

PROCESO DE PAZ Y POSACUERDO EN COLOMBIA: EFECTOS EN LA REGIÓN



Editores | Wolf Grabendorff
Daniel Gudiño Pérez

Wolf Grabendorff
Daniel Gudiño Pérez

PROCESO DE PAZ
Y POSACUERDO
EN COLOMBIA:
EFECTOS EN LA REGIÓN

Quito, 2017

**PROCESO DE PAZ
Y POSACUERDO
EN COLOMBIA:
EFECTOS EN LA REGIÓN**

© Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador
Av. República 500 y Martín Carrión,
Edif. Pucará 4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 256 2103
Casilla: 17-03-367
www.fes-ecuador.org
www.40-fes-ildis.org

 Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES-ILDIS

 @FesILDIS

Para solicitar publicaciones:
info@fes.ec

Editores

Wolf Grabendorff
Daniel Gudiño Pérez

Autores:

Francisco Leal Buitrago, Socorro Ramírez,
Francine Jácome, Miriam Gomes Saraiva,
Zimmer de S. Bom Gomes, Mauricio Jaramillo Jassir,
Diego Pérez Enríquez, Galo Cruz,
Estefanía Pérez López

Corrección de estilo:

Andrea Carrillo Andrade

ISBN: 978-9978-94-168-3

Diseño: graphus® 290 2760

Primera edición, mayo 2017

Impreso en Quito-Ecuador

Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

Publicación de distribución gratuita, no comercializable.

El uso comercial y la reimpresión de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ÍNDICE

Siglas	7
Presentación <i>Anja Minnaert</i>	9
Introducción <i>Daniel Gudiño Pérez</i>	12

I.- PARTE | DESAFÍOS DEL PROCESO DE PAZ PARA COLOMBIA

17

1. Finalización del conflicto armado y expectativas de paz en Colombia <i>Francisco Leal Buitrago</i>	19
--	----

II.- PARTE | EFECTOS DEL PROCESO DE PAZ PARA LOS VECINOS

47

2. Paz en Colombia: miedos y riesgos <i>Socorro Ramírez</i>	49
3. Venezuela y el diálogo entre gobierno y las FARC-EP: la incertidumbre como escenario principal <i>Francine Jácome</i>	75
4. La política brasileña frente al proceso de paz en Colombia durante el Gobierno de Dilma Rousseff <i>Miriam Gomes Saraiva - Zimmer de S. Bom Gomes</i>	97
5. El posacuerdo colombiano: un proceso nacional con ecos suramericanos <i>Mauricio Jaramillo Jassir</i>	119

ÍNDICE

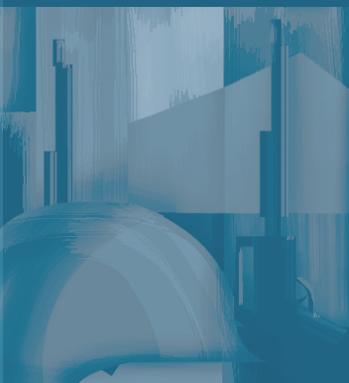
III.- PARTE | LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA Y SUS EFECTOS EN ECUADOR

137

- | | |
|---|-----|
| 6. Ecuador frente al proceso de paz en Colombia:
reflexiones teóricas y posibles escenarios
<i>Diego Pérez Enríquez</i> | 139 |
| 7. El posacuerdo colombiano: perspectivas estratégicas desde Ecuador
<i>Galo Cruz</i> | 163 |
| 8. Refugio y posacuerdo: perspectivas para la relación
colombo-ecuatoriana
<i>Estefanía Pérez López</i> | 179 |
| Epílogo | 198 |
| - Colombia: la otra cara de la vecindad
<i>Wolf Grabendorff</i> | 199 |

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACORE	Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AP	Alianza del Pacífico
APD	Agenda Política de la Defensa
Bacrim	Bandas criminales
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Cavecol	Cámara de Comercio Venezolano Colombiana
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CDS	Consejo de Defensa Suramericano
Combifron	Comisión Militar Binacional Fronteriza
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ERPAC	Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia
Esude	Escuela Suramericana de Defensa
EU NAVFOR	European Union Naval Force
FANB	Fuerza Armada Nacional Bolivariana
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FBL	Fuerzas Bolivarianas de Liberación
FF.AA.	Fuerzas Armadas

GAOML	Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
LPI	Límite Político Internacional
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia
MUD	Mesa de la Unidad Democrática
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PEF	Plan Estratégico de la Frontera
PISDP	Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad
PNSI	Plan Nacional de Seguridad Integral
PT	Partido de los Trabajadores
Simci	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
Sisdabra	Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro
Sivam	Sistema de Vigilância da Amazônia
UE	Unión Europea
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USD	United States Dollar
ZIF	Zonas de Integración Fronteriza
Zidres	Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social



PRESENTACIÓN

Anja Minnaert

¿Cómo se construye la paz? Esa es la pregunta que buscamos responder en 2017, luego de los vaivenes políticos que el fin de las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC dejaron en el 2016. Cuatro años luego de que en febrero del 2012 empezara la fase exploratoria entre el Gobierno de Santos y la guerrilla de las FARC para una posible salida al conflicto, se logra pensar en que sí se puede construir la paz. Fue sólo este último año 2016, cuando los países vecinos empezaron a voltear la cabeza para mirar con atención lo que sucedía en Colombia.

Con la firma de la finalización del conflicto entre el Gobierno de Colombia y las FARC, se abre un abanico de desafíos para Colombia y para la región, que demandan serios aportes desde todos los frentes sociales. Justicia transicional, jurisdicción para la paz, la reforma del sector agrario, una nueva política de drogas, entre muchos otros temas, deben ser puestos en una agenda de atención que no exime a los países cercanos y que no debe ser securitizada.

Con la finalidad de aportar a comprender el proceso del posacuerdo, la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en Ecuador y la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador (UASB), organizaron en mayo del 2016 en Quito el evento “El proceso de paz en Colombia: efectos en Ecuador y sus vecinos”. Durante dos días, una decena de expertos y expertas sudamericanos contribuyeron a pensar en la construcción de la paz y los desafíos inminentes que esta labor conlleva para la región. Entre los expertos invitados se encontraba el expresidente colombiano y entonces secretario general de Unasur, Ernesto Samper, quien desde una mirada histórica, relató los duros efectos que el conflicto ha traído para Colombia y los enormes potenciales de la paz para el país y la región en su conjunto.

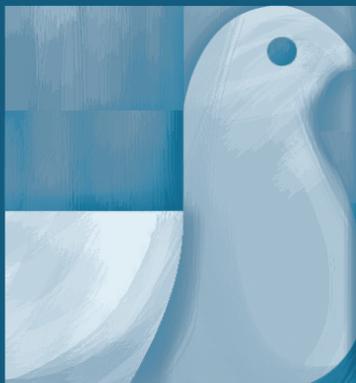
Este libro es producto de las reflexiones planteadas en el evento. Es una invitación a que un amplio sector de la sociedad, desde la academia hasta los tomadores de decisión a nivel de Estado, aporten con herramientas para una

transición adecuada del posacuerdo. También busca ser una contribución a reconfigurar nuestra visión sobre las fronteras, a cómo construimos vecindad, y en ese proceso, cómo fortalecemos la gobernanza regional.

La apuesta por la paz es una responsabilidad conjunta. Si buscamos cumplir con el imaginario de que América del Sur es un territorio libre de guerra, el posacuerdo es un compromiso regional que debe ser llevado con madurez política y responsabilidad social y ética.

Anja Minnaert

Representante de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Ecuador
Directora del Instituto Latinoamericano de Investigación Social (ILDIS)



INTRODUCCIÓN

Daniel Gudiño Pérez

Coordinador de Proyectos de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en Ecuador

Internacionalista por la Universidad San Francisco de Quito; máster en Relaciones Internacionales con mención en Negociación Internacional y Resolución de Conflictos por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

Los últimos cinco años Colombia ha copado el interés de las agendas académicas y políticas regionales e internacionales. No es para menos. Desde el inicio de los diálogos en La Habana, nunca antes había sido tan palpable un potencial acuerdo para la finalización del conflicto interno armado más longevo en esta parte del hemisferio. Así lo entendieron amplios sectores de la sociedad en Colombia y del resto de la región.

Mucho antes de comenzados los procesos de diálogo, desde la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), particularmente desde la oficina de Colombia (Fescol) nos preocupamos sobre los caminos que este proceso podría tener para el país. Ya en 2013 y con las mesas instaladas en territorio cubano, la FES asume también el desafío de pensar el conflicto colombiano por afuera de sus límites. Tal es así que entre el 21 y 22 de marzo de 2013, la oficina de Ecuador (FES-Ildis) en alianza estratégica con la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB, sede Ecuador) convoca a un gran encuentro de expertos y expertas para pensar en los efectos regionales del proceso de paz. En cuatro mesas de diálogo en la ciudad de Quito, Martha Ruiz (periodista), Sandra Borda (academia), Javier Sanín (teólogo), Antonio Navarro Wolf (senador), Diego Cardona (política exterior) y Henry Medina (fuerzas armadas) de Colombia, intercambiaron percepciones con académicos ecuatorianos y venezolanos sobre asuntos relativos al modelo político, de desarrollo y composición del Estado y las Fuerzas Armadas colombianas y las potenciales transiciones una vez concluido el proceso. Esto, por supuesto, en clave regional.

Para julio de ese mismo año y como resultado de este encuentro, la profesora Sandra Borda publica el documento “Escenarios posibles frente al proceso de paz colombiano. Efectos internos y regionales” como un insumo de la FES para continuar ampliando el debate hacia futuro. Uno de los puntos focales del documento es la reconfiguración de las lecturas sobre las fronteras y de

la vecindad suramericana con propósito no sólo de acompañar y fortalecer el proceso de diálogo colombiano, sino también de conducir el ingente proceso de gobernanza regional que se daba al momento.

Así, como una alianza entre la academia y la FES, se crea a mediados de 2014 una plataforma trinacional para debatir y pensar las relaciones vecinales. El proyecto “Taller de Relaciones Vecinales Andinas”, entre las oficinas de la FES de Colombia, Ecuador y Perú en conjunto con universidades de las capitales de los tres países, sumadas a universidades fronterizas, nace como un espacio de intercambio y seguimiento a las relaciones vecinales, bilaterales y trilaterales entre los Estados participantes, con el proceso de paz como paraguas temático. En 2017, gracias al auspicio de la Universidad del Norte de Barranquilla, se publicará un libro que reflejará las discusiones del proyecto de tres años, mirando a las relaciones vecinales desde los temas migratorio, económico, de seguridad e integración.

Este camino nos lleva a que en mayo de 2016 se desarrolle el foro internacional “El proceso de paz en Colombia: efectos en Ecuador y sus vecinos” a manera de corolario de todo este proceso, y que da como resultado este libro. La Universidad Andina Simón Bolívar, como aliado estratégico de la FES en este proyecto, vuelve a ser la sede para que años luego de realizado el primer encuentro podamos revisar el trayecto recorrido y los aportes realizados hasta el momento actual.

El libro es un compendio de lecturas del proceso colombiano desde la región. Desde Colombia, los reconocidos Francisco Leal Buitrago y Socorro Ramírez plantean con una mirada de adentro hacia afuera y de afuera hacia adentro, respectivamente, los elementos esenciales para comprender cómo va a transformar el posacuerdo a Colombia y qué efectos puede tener en la región. Desde Suramérica, Francine Jácome (Venezuela), Miriam Gomes Saraiva y Zimmer de S. Bom Gomes (Brasil) y Mauricio Jaramillo Jassir

(Colombia-Unasur) plantean los efectos potenciales del proceso de paz en sus países y los aportes de cada uno de ellos para la construcción de la paz. Con una mirada fronteriza y vecinal, desde Ecuador, Diego Pérez Enríquez (agenda socioeconómica), Estefanía Pérez López (movilidad humana y migración) y Galo Cruz (seguridad y defensa) conducen una serie de reflexiones desde varios campos de las ciencias sociales, para evaluar los impactos, desafíos y oportunidades del proceso de paz en Ecuador, con miras a construir y aportar en una agenda de atención a la problemática de la frontera. Finalmente, Wolf Grabendorff (Alemania), a forma de epílogo, realiza una lectura desde fuera de la región para encaminar el posacuerdo como una oportunidad para fortalecer la integración regional y las relaciones vecinales.

Colombia tiene muchos retos: fortalecer la legitimidad de la paz, integrar un proyecto nacional inclusivo, revisar y conceptualizar el uso del suelo, la distribución de la tierra y la (re)forma agraria, la presencia y el rol del Estado, la problematización de la conflictividad y las estructuras legales para su solución, añadiendo complejíssimos sistemas creados para el acompañamiento a los acuerdos y sus compromisos. Entre muchos elementos más, la Jurisdicción Especial para la Paz y la Justicia Transicional convierten a nuestro vecino del norte en un laboratorio especial para la aplicación efectiva de la resolución de conflictos.

En el posacuerdo, se debe pensar, entre otros, en los desafíos sobre la seguridad y las drogas, los vacíos estructurales encontrados en la administración de la justicia, en la violencia política hacia las minorías, en el uso de las inversiones extranjeras para la paz y en buscar caminos para la aplicación de los acuerdos entre las élites.

¿Qué puede aportar Suramérica a Colombia para lograr la paz? Esa es la idea de hacer un libro sobre Colombia desde Ecuador, incorporando a sus

vecinos. Este es el valor primordial que deseamos transmitir, y que creemos, resulta inédito y novedoso para el aporte a las lecturas del posacuerdo.

No cabe más que agradecer a todos los y las participantes de este proceso, particularmente a la Universidad Andina (UASB) en Ecuador, aliado fundamental para el posicionamiento del tema. Esperamos que esta publicación sea un fiel reflejo de los debates e intercambios sostenidos los últimos cuatro años y que demuestre el compromiso de las ciencias sociales con los procesos históricos de la región.

Quito, abril de 2017

I.- PARTE

DESAFÍOS DEL PROCESO DE PAZ PARA **COLOMBIA**



Francisco Leal Buitrago

Sociólogo por la Universidad Nacional de Colombia (licenciatura, 1967; y maestría, 1969). Ph.D. por la Universidad de Wisconsin, EE.UU. (1974). Profesor honorario de las universidades Nacional de Colombia (1997) y de Los Andes Colombia (2006).

1. FINALIZACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y EXPECTATIVAS DE PAZ EN COLOMBIA

Francisco Leal Buitrago

INTRODUCCIÓN

A lo largo de su historia republicana, Colombia ha experimentado diversidad de violencias en confrontaciones políticas, debido a la dispersión de regiones en su compleja geografía, al proceso de formación nacional basado en patrones ideológicos partidistas con actitudes sectarias (mediados del siglo XIX a mediados del siglo XX), a la persistente debilidad política del Estado y al relativamente tardío y desordenado proceso de modernización capitalista.

En el siglo transcurrido a partir de los años cincuenta del siglo XIX, los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, marcaron la pauta para definir el sistema político colombiano. Ese bipartidismo sirvió para que la democracia representativa operara, al menos de manera formal y con escasas interrupciones, apoyada en sus inicios en elecciones indirectas y luego mediante la participación electoral directa, ampliada de manera progresiva.

En la culminación de ese proceso, la modernización capitalista se volvió sostenible, en medio del periodo traumático conocido como La Violencia, que tuvo dos décadas de duración (1945-1965).

Las dictaduras que La Violencia generó (1949-1958), el acuerdo de exclusividad bipartidista del régimen del Frente Nacional para lograr estabilidad democrática (1958-1974), la herencia del período de La Violencia y la presencia de la Guerra Fría en la región con la revolución cubana (1959 en adelante) propiciaron el surgimiento de guerrillas subversivas desde mediados de los años sesenta. De ellas subsisten las dos de mayor tamaño y ocupación en el territorio nacional: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Con la primera, el gobierno nacional ha negociado, desde 2012, en la fase pública, en La Habana, Cuba; con la segunda ha logrado acuerdos pero siguen las negociaciones en Ecuador.

Por otra parte, existen factores que han alimentado otra clase de violencias en constante mutación, como los paramilitares y las bandas criminales (Bacrim). Esos factores son: la permanencia de violencias subversivas, el manejo político errático y centralista de los gobiernos, la complacencia taimada de dirigentes regionales ante opacas pero favorables concesiones de los gobiernos a las regiones, las alianzas entre políticos corruptos y grupos delincuenciales en las regiones, la debilidad política del Estado que no ha logrado el monopolio legítimo del uso de la fuerza y las políticas prohibicionistas sobre drogas impuestas por Estados Unidos desde comienzos de los años 90. Todo esto en medio de la marginalidad y la exclusión sociales de gran parte de la población no solo en las áreas rurales, sino también en las urbanas.

Sobre la base de este panorama general, histórico, estructural y político de la sociedad colombiana, se plantean algunos acontecimientos destacados y tendencias relativamente recientes que se encuentran en pleno desarrollo, así como también expectativas de lo que podría ocurrir una vez finalizados los acuerdos entre el gobierno nacional y las guerrillas.

GOBIERNO ACTUAL EN SU PRIMER PERÍODO

Mediante un apoyo forzado del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) a Juan Manuel Santos –debido a un manejo político eficaz desde que aceptó ser su ministro de Defensa (2006-2009)–, el sobrino nieto del presidente Eduardo Santos (1938-1942) ganó ampliamente en 2010 la primera vuelta electoral a la presidencia de la República (47% de los votos, frente a 22% del segundo de los aspirantes). En ese mismo año, en la segunda vuelta electoral, Santos obtuvo el 69% frente al 28% de su contrincante, Antanas Mockus.

La temprana sorpresa dada por el Presidente electo al comenzar a desligarse de la pesada herencia del gobierno anterior, incluyó el diseño de políticas sociales. Se destacó el hecho de enfrentar el problema social y político de tierras, con un proyecto de ley sobre esta materia. Esta decisión del nuevo Presidente (2010-2014), que despertó poderosos oponentes, enfrentó el problema más prolongado y con mayores efectos negativos a lo largo de la historia nacional. El proyecto fue aprobado a mediados de 2011, mediante la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (República de Colombia, 2011).

Esa sorpresa que dio Santos incluyó también la voluntad de “destapar ollas podridas” (*Caracol Radio*, 2011) de corrupción, que inciden en la debilidad política del Estado. De ahí que se aprobara la Ley del Estatuto Anticorrupción (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011), a la par de la Ley de Tierras. Pero también hubo sorpresas en política exterior debido a que contrastaba con la adelantada por Uribe, orientada en especial hacia intereses estadounidenses. Desde el inicio del periodo de Santos, las relaciones con los países vecinos –Venezuela y Ecuador– cambiaron, luego de las repetidas crisis durante el gobierno anterior. La atención temprana del Presidente a las relaciones internacionales y a su posicionamiento en el contexto internacional fue positiva para el futuro proceso de paz, aunque lo hizo mediante innumerables y costosos viajes al exterior.

Sin embargo, el gobierno no le prestó atención a otros problemas sociales, como el creciente y enorme subempleo. Tampoco abordó la urgencia de combatir la inequidad social, con políticas destinadas a contrarrestar factores que la reproducen. Tras la continuidad del modelo de desarrollo centrado en el neoliberalismo, al gobierno le era difícil emprender una política global sobre este agudo fenómeno nacional, incluida la desconcentración de tierras más allá de la difícil y limitada aplicación de la Ley aprobada.

En asuntos de seguridad relacionados con la lucha armada y la fuerza pública, no hubo cambios considerables: continuó con el énfasis represivo, comenzando por afirmar la tendencia de aumento de los recursos para la seguridad. En el campo policial, el gobierno anunció una política de seguridad ciudadana, con énfasis en lo preventivo y proactivo, así como proyectos sobre Código de Convivencia Ciudadana, cambios a los códigos Penal y de Procedimiento Penal, y Ley de Infancia y Adolescencia. Pero en todo ello no hubo resultados importantes. El problema principal de la justicia ha radicado en el énfasis en castigos y la insuficiencia en prevención y educación.

Ante este panorama de mantener el régimen heredado relativamente pocos cambios, lo que sí varió de manera notoria fue el estilo de gobierno. La Unidad Nacional de Santos se apoyó en la unificación de partidos en el Congreso, incluido el Partido Liberal, durante 12 años en la oposición. Asimismo, Santos abandonó la política del gobierno anterior de polarizar a la opinión pública. Pero las perspectivas de consolidación fueron débiles dado que en la amplia bancada gubernamental en el Congreso había miembros investigados y cuestionados, en particular en los partidos Conservador y de La U, ejes del gobierno anterior.

El problema más destacado que afectó al gobierno desde sus inicios fue la actitud pendenciera del expresidente Uribe: calificó de traidor a Santos por habersele distanciado y arremetió contra todo lo que lo rodeaba. El contratiempo fue más allá al institucionalizar una oposición cerrera, con la creación del Partido Centro Democrático –de extrema derecha–, pues el

partido de La U –creado en su gobierno– quedó cooptado por la coalición oficial de la Unidad Nacional. Este hecho fue rubricado posteriormente con la elección para el Congreso de una numerosa bancada de alfiles incondicionales.

El secreto de que el gobierno adelantaba conversaciones con las FARC fue sacado a la luz pública por el exvicepresidente de Uribe, Francisco Santos –primo hermano doble del Presidente–, en 2012. Desde sus inicios, el gobierno había reconocido el “conflicto armado interno” (*La Prensa Gráfica*, 2011), aspecto que Uribe había negado durante su mandato al calificar a las guerrillas como bandas terroristas. La información dada por el exvicepresidente confirmó las “denuncias” de Uribe sobre las negociaciones con “terroristas” por parte del gobierno, con el apoyo del presidente de Venezuela, Hugo Chávez. Ante este hecho, el presidente Santos hizo público, en septiembre de ese año, el Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP, 2012). Quedó así identificado “el proceso de paz” –iniciado en su fase pública en la Habana, luego de los acuerdos logrados en Noruega– como el blanco principal de Uribe y su cauda, en una férrea oposición al gobierno. De esta manera, Noruega y Cuba se constituyeron en países garantes, así como Venezuela y Chile en países acompañantes del proceso. La agenda acordada entre gobierno y FARC mostró que los acuerdos no iban más allá de reformas propias de una social democracia, es decir, sin connotaciones desestabilizadoras. Más bien, se orientaban a planteamientos adecuados sobre antiguos y graves problemas aún sin resolver de la sociedad.

De ahí en adelante, el “proceso de paz” se convirtió en el factor central del acontecer político nacional, en especial para la oposición de sectores afines al expresidente Uribe, que inducían respuestas del presidente Santos y sus allegados, generalmente con actitudes defensivas y poco constructivas. Pero lo más delicado de este problema ha sido el apoyo subrepticio a Uribe por parte de miembros activos del Ejército, mediante la filtración inicial de información, generalmente reservada, aprovechada de manera pública,

inmediata y ofensiva por su destinatario. La caja de resonancia de estos hechos –que imprimieron su sello de 2013 a 2015– ha sido el Cuerpo de Generales y Almirantes (oficiales de las fuerzas militares de esos rangos en retiro) y la Asociación de Oficiales de las Fuerzas Militares en Retiro (ACORE). Este ambiente ha servido para alimentar aún más la antigua polarización política de la sociedad.

El proceso electoral de 2014 comenzó temprano debido a las elecciones iniciales al Congreso y luego a la presidencia de la República. En las primeras, al menos 70 congresistas electos están cuestionados por tener vínculos con la parapolítica (prácticas políticas de figuras regionales apoyadas por delinquentes del paramilitarismo), confirmando así la tendencia de comicios anteriores. Por su parte, la campaña presidencial tuvo varios candidatos y giró alrededor del proceso de paz. En la primera vuelta electoral se presentó la sorpresa de que el candidato uribista del Centro Democrático, Oscar Iván Zuluaga –con la bandera de acabar con el proceso de paz– sacó la mayoría de votos (más del 29%); Santos, por su parte, obtuvo cerca del 26%. Pero hubo más sorpresas: las candidatas de los partidos Conservador y Polo Democrático sacaron cerca del 16% cada una, y la abstención superó el 60%: la más alta de las elecciones de los últimos años.

Estos resultados motivaron una mayor participación en la segunda vuelta electoral, en la que se destacó el apoyo de Clara López –candidata del partido de izquierda Polo Democrático Alternativo– a la reelección de Santos, además de numerosos votos independientes, ante la posibilidad de que Uribe ganara la presidencia por interpuesta persona. Por eso, en esa segunda vuelta, Santos triunfó con casi 51% y Zuluaga perdió con 45%. En consecuencia, el Presidente reelegido quedó comprometido con un tácito mandato por la paz; aunque de esta manera no es necesaria una refrendación ciudadana de los Acuerdos de La Habana, las promesas presidenciales de acudir para ello a la opinión pública abrieron el camino para que se convocara a un plebiscito al respecto. La posesión formal del Presidente reelegido mediante la figura personalista promovida por el presidente Uribe para su segundo mandato fue

el siete de agosto (2014), festivo nacional de celebración de la victoria de la Batalla de Boyacá, última de la Nueva Granada contra los españoles.

GOBIERNO ACTUAL EN SU SEGUNDO PERÍODO

La polarización política en pro y en contra de la paz continuó, atizada por el uribismo y sostenida por la inclinación del país hacia la derecha. En ello han influido también las deficiencias en el manejo de la opinión pública por parte del Presidente, así como la miope visión política de las FARC y las dificultades de un acuerdo del gobierno con el ELN para iniciar negociaciones. Además, a fines de 2014, surgieron problemas por la abrupta caída de los precios internacionales del petróleo en medio de una larga revaluación del peso, producto de la política económica, conocida como “enfermedad holandesa” en el argot de los economistas. Tan solo siete años atrás, el sector industrial participaba con más del 60% de las exportaciones, mientras la minería lo hacía con una tercera parte. Al final de 2014, tal participación se había invertido: la industria había descendido a poco más de la tercera parte y la minería había alcanzado alrededor del 60%.

Sin embargo, a pesar de estos problemas, la política del gobierno en el plano internacional había dado resultados positivos, pues el proceso de paz había obtenido apoyo de figuras e instituciones destacadas, además de similares logros en el país. Por esta razón, Uribe varió de manera paulatina su discurso, para afirmar finalmente que no estaba en contra del proceso de paz, sino de la impunidad que se estaba negociando con los terroristas de las FARC en La Habana.

Este ambiente se complicó desde inicios de 2015. Álvaro Uribe estimuló campañas electorales disimuladas —por comenzar antes de la fecha indicada para las elecciones regionales y locales—. Adicionalmente, las dificultades

de las negociaciones en La Habana y el afán de cubrir mayores espacios políticos por parte de partidos debilitados se toparon con un imprevisto escándalo de corrupción por parte del magistrado Jorge Pretel, presidente de la Corte Constitucional, institución que hasta ese momento había sido la menos afectada por la crisis de la justicia. Comenzó entonces un tira y afloje para adelantar en el Congreso una “reforma al equilibrio de poderes”, que eliminara reelecciones en el Ejecutivo y otros cargos, además de corregir errores institucionales producto de imprevisiones de los constituyentes de 1991. Los presidentes de las altas cortes y el Fiscal General enviaron entonces una carta al Congreso y a la Presidencia, solicitando el retiro de la propuesta de reforma de equilibrio de poderes y su sustitución por una asamblea constituyente. La respuesta fue la protesta unánime de los partidos y del Congreso en defensa de su autonomía.

Esta situación, concentrada en el Congreso, permite recordar acá el uso del calificativo “centralista” con el que se tilda al Estado cuando los debates de proyectos legislativos supuestamente afectan intereses regionales. Sin embargo, la autonomía relativa que adquirieron las regiones con las medidas descentralizadoras –desde finales de los años ochenta– disminuyó la capacidad del ejecutivo central para tomar decisiones. Además, tal autonomía adquirió tintes autoritarios debido a alianzas de políticos regionales con jefes paramilitares, que influyeron de manera coactiva en las decisiones políticas y en los resultados electorales. Este hecho se proyectó en el Congreso a través de políticos cuestionados que presionaron cambios institucionales, así como también distorsiones numéricas de representación en algunos departamentos. Fragilidad en las alianzas, cambios de militancia y otros problemas producto de la debilidad del sistema de partidos han influido también en esos cambios por conveniencias políticas regionales. Pero la visibilidad del ejecutivo central y su manejo de los recursos –régimen presidencial de democracia representativa– han servido para mostrar un centralismo que disimula el clientelismo político rampante en numerosas regiones, en especial en las del norte del país, que es parte sustancial de la debilidad política del Estado.

Las diferencias en el funcionamiento de la democracia, entre el nivel nacional del ejecutivo y los niveles regionales y locales, en gran parte del complejo territorio nacional, han sido alimentadas por la corrupción y las alianzas entre mafiosos y políticos en las regiones. Buena parte de los problemas que mantiene el país se deriva de la incoherente organización política del territorio nacional (ordenamiento territorial), aspecto que los políticos regionales representados en el Congreso han impedido actualizar y desarrollar –según mandato de la Constitución de 1991– para no poner en riesgo sus conveniencias y privilegios. Todos estos problemas han afectado, en general, el transcurrir histórico nacional, pero ahora también perjudican el difícil proceso con las FARC, ya que esta guerrilla ha estado empotrada, conviviendo con ellos, por más de medio siglo.

De esta manera, con la desmovilización de las guerrillas –condición necesaria pero no suficiente para avanzar hacia una paz sostenible en el país–, en medio del ambiente ambivalente que hay en la opinión pública, entre el apoyo y el escepticismo frente a los acuerdos con las FARC, además de los mensajes negativos del ELN –como justificar secuestros para financiarse, apoyados en que no forman parte de los acuerdos para iniciar la fase pública de las negociaciones con el gobierno–, existen diversos problemas que podrían agravarse. Entre tales dificultades, hay seis que sobresalen y que se derivan de la actual coyuntura política y económica. Estas son: 1) polarización política de la opinión pública; 2) delincuencia organizada; 3) sobredimensión de la fuerza pública –compuesta por tres fuerzas militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y la Policía Nacional–; 4) debilidad política del Estado; 5) elecciones presidenciales de 2018; y 6) crisis de la economía.

PROBLEMAS QUE INFLUYEN EN EL DEVENIR DE LOS ACUERDOS ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC

- **Polarización política de la opinión pública**

La polarización inducida de la opinión pública frente al llamado proceso de paz es un asunto político cuya evolución depende de varios factores. Entre estos se destacan el desfase de los acuerdos y las negociaciones del gobierno con las FARC y ELN, la manipulación de la opinión pública por parte del uribismo –con el fin de mantenerse en el primer plano del escenario político–, y el manejo dubitativo del gobierno frente a las permanentes contingencias. En la segunda semana de mayo de 2016, Uribe llamó a la “resistencia civil” en contra del proceso de negociaciones en La Habana entre el gobierno y las FARC (*La Nación*, 2016). Los medios de comunicación –sobre todo los digitales– son la caja de resonancia de la polarización de la maleable opinión pública, maleabilidad expresada en las encuestas, que a la vez inducen ajustes en las estrategias de diversos intereses, algunos contraproducentes para la democracia. En medio de este albur político, el gobierno –en particular el Presidente– no ha sabido conectarse con la opinión pública respecto a las decisiones políticas, a lo que bautizó desde sus inicios como proceso de paz y a sus beneficios posteriores. Así, en la primera quincena de mayo de 2016, el reconocimiento de la gestión presidencial en la opinión pública bajó al 22%.

El 23 de junio, en ceremonia especial, transmitida por los medios desde La Habana, con asistencia de varios presidentes latinoamericanos, el Secretario General de Naciones Unidas y otros personajes destacados en el ámbito internacional, fue firmado, por el presidente Santos y el jefe de las FARC, Rodrigo Londoño, alias Timochenko, el cese bilateral

de hostilidades. A partir de ahí, el apoyo al proceso de negociaciones por parte de la opinión pública aumentó y el impacto de la oposición se atenuó, a pesar de continuar acicateado por Uribe y sus correligionarios. El país quedó, así, a la expectativa de la firma final y sobre todo de la referendación de los acuerdos por parte de la opinión pública, mediante un plebiscito aprobado por la Corte Constitucional. Luego, el gobierno nacional definió las zonas veredales transitorias de normalización y campamentos donde se ubicarán los guerrilleros desmovilizados, a la espera de la finalización del proceso, la entrega de las armas y su integración en paz a la sociedad. Quedan por verse los nuevos recursos políticos que esgrimirá el uribismo para mantener su fuerza en la opinión pública en contra del llamado proceso de paz. Ejemplo de estos fue la declaración de Uribe, a mediados de julio, que señalaba que estaría dispuesto a participar en las negociaciones de La Habana, si se reabren las discusiones en materia de seguridad y justicia, lo que es un imposible político.

• Delincuencia organizada

La violencia provocada por los grupos de delincuencia organizada es otro problema en la coyuntura actual. Ahora está centrado en el llamado Clan de los Úsuga –antes Los Urabeños y las autodefensas gaitanistas de Colombia–, que en realidad es una federación de bandas que operan juntas en determinadas situaciones, bajo la imposición del capo hoy más buscado; además de las bandas de los Puntillos y los Pelusos. Darío Antonio Úsuga, alias Otoniel, logró imponer su autoridad criminal sobre diversos grupos armados del país, como Los Rastrojos, el Ejército Popular Antisubversivo de Colombia (Erpac) y Águilas Negras. A fines de marzo de 2016 paralizó el noroccidente del país con el llamado paro armado, debido al temor que inspira, que fue difundido por las redes sociales. Este paro armado se superpuso con la marcha promovida por el partido Centro Democrático de Uribe, el domingo tres de abril, en varias ciudades del país.

Al Clan de los Úsuga, última denominación de la banda que ejerce su autoridad mediante el temor que inspira, el Ministerio de Defensa le cambió de nuevo el nombre, ante la protesta de las familias que se apellidan Úsuga. Igual había ocurrido con Los Urabeños, frente a los reclamos de habitantes de esa región del noroeste del departamento de Antioquia y nororiente del departamento del Chocó. El nuevo nombre asignado por ese ministerio, en el mes de julio, es el Clan del Golfo, pues su centro de operaciones está ubicado al sur del Golfo de Urabá, al noroccidente del país, en la frontera con Panamá, en el Mar Caribe.

El Estado ha sido incapaz de doblegar a esta organización, junto con los Puntillos y los Pelusos –aunque ha habido bajas y capturas por parte de la fuerza pública luego de ocurrido el paro mencionado–. El gobierno incrementó la recompensa por información conducente a la captura de su jefe, que se suma a la ofrecida por autoridades de Estados Unidos. Además, acorde con los Convenios de Ginebra, redefinió –mediante Directiva 015 de 2016 del Ministerio de Defensa– a la organización como un grupo armado organizado al margen de la ley (GAOML) –en lugar de Bacrim, o banda criminal–, para legitimar operativos militares en su contra, incluidos bombardeos, además de los usuales de la Policía. Entre las actividades principales de las que se alimentan estas bandas están el narcotráfico, la minería ilegal y la tala masiva de árboles en bosques primarios. Todo esto afecta de sobremanera al medio ambiente, de por sí ya deteriorado.

Así, mientras el Estado no neutralice estas organizaciones delincuenciales, las FARC podrían ser reacias a dejar las armas para desmovilizarse. El genocidio de miembros del movimiento político Unión Patriótica, a fines del siglo pasado –con la anuencia de agentes del Estado–, desató la justificada desconfianza de esta guerrilla. Además, en lo que va de este año han aumentado los asesinatos de defensores de derechos humanos y representantes de comunidades afectadas por el conflicto armado, en especial por el despojo de tierras.

Junto con la anhelada finalización del conflicto armado –al menos con las FARC–, queda entre el tintero la permanencia de milicias urbanas de esta guerrilla, sobre las cuales –que se sepa– en La Habana no se ha acordado nada. Ese es un lastre que amerita ser incluido en los acuerdos finales so pena de tener una rueda suelta –posiblemente con algunas armas– que interfiera en la esperada fluidez de la incorporación plana de las guerrillas a la sociedad. Asimismo, es importante y necesario tener clara una estrategia eficaz de la fuerza pública, en especial frente a las bandas criminales, e incluso con respecto a la delincuencia común en las ciudades. Aunque hay amagos sobre el particular, no se ve nada que sea realmente concreto sobre este flagelo que ha azotado al país en las últimas décadas.

• Sobredimensión de la fuerza pública

Otro problema destacado es el temor de la fuerza pública –tres fuerzas militares y Policía Nacional– respecto al fin del conflicto armado, ya que creen que con ello van a perder sus privilegios; sobresale lo abultado de su presupuesto y sus efectivos. En 2002, el pie de fuerza era de alrededor de 313 400 efectivos: 203 300 de las fuerzas militares y 110 100 de la Policía Nacional. Al finalizar el Gobierno de Uribe, en 2010, los efectivos habían aumentado a alrededor de 426 000: 267 600 de las fuerzas militares y 158 400 de la Policía Nacional. Ahora, la fuerza pública sobrepasa los 482 000 efectivos, cifra solo superada por Brasil en la región. Por otra parte, en 2010, el presupuesto del Ministerio de Defensa sobrepasó los 15 billones y medio de pesos, de los cuales poco más del 63% correspondía a las fuerzas militares y el resto a la Policía Nacional. Además, en un informe de 2014, el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) planteó que en 2012 el gasto militar de Colombia había sido de poco más de 21 billones de pesos, y al año siguiente –en 2013– aumentó 13%, hasta llegar a 24 billones. Esa cifra duplica con creces los 10,6 billones de pesos gastados en 2004. Mientras la reforma militar adelantada a instancias de Estados Unidos, entre 1999 y 2001, incluyó el inicio del crecimiento sostenido de la fuerza pública –que culminó en la situación mencionada–,

las guerrillas entraron en declive, tanto en su capacidad de combate como en sus efectivos, que disminuyeron a menos de la mitad de lo que contaban hace menos de dos décadas. De este hecho surgió la voluntad de las FARC para negociar los acuerdos para su desmovilización.

Hoy existe la seguridad de que no habrá cambios en las dimensiones de la fuerza pública tras la finalización del conflicto armado, no solo por las prevenciones del gobierno nacional frente a los militares, sino también por el convencimiento de muchos sectores políticos y sociales de la necesidad de mantener tal situación ante la presencia de bandas criminales y la ausencia del Estado en gran parte del territorio nacional. Además, el mayor general Alberto José Mejía Ferrero, actual comandante del Ejército –con liderazgo frente a otros comandantes militares–, inició planes de cambio de esta fuerza con miras al llamado posacuerdo, como son –entre otros– una nueva doctrina y comandos especiales de reorganización y de diálogo con las comunidades en lugares de violencia. Pero con ello puede crearse un desbalance entre el Ejército y las dos fuerzas militares restantes. El comandante de las tres fuerzas está en mora de hacer pública una decisión que corrija este eventual problema, ampliando la estrategia del Ejército a la Armada y la Fuerza Aérea, pero sin expandir sus efectivos. Por su parte, la Policía Nacional hasta ahora comienza a pensar en posibles cambios que son necesarios, luego de salir de una crisis interna hecha pública por los medios de comunicación, que obligó a su director general, Rodolfo Palomino, a retirarse. Se requiere una pronta reestructuración de esta fuerza, dada su importancia para resguardar la seguridad ciudadana. El gobierno nombró, a fines de 2015, una comisión de alto nivel para diseñar al respecto una propuesta, pero hasta julio de 2016 no se ha conocido respuesta alguna sobre el particular.

Naturalmente que en la actual situación de globalización y multiplicación de tecnologías y medios de comunicación, la definición de nuevas amenazas ha traspasado las fronteras nacionales para decantarse en el contexto transnacional. De esta manera, han aparecido nuevos retos para la fuerza pública, que obligan a redefinir sus funciones y sus dispositivos. Una

evaluación de tales desafíos de manera clara, con una sensata y equilibrada prospección, es una necesidad para que eventuales reformas no se desboquen con el objetivo de mantener privilegios, como son los abultados presupuestos y efectivos, así como prerrogativas defendidas con tesón en particular por miembros de organizaciones de la reserva activa. Sin embargo, parece haber cierta claridad en la necesidad de ubicar planes operativos en las fronteras nacionales para prevenir supuestas amenazas de países vecinos o amenazas transnacionales ubicadas más allá de esas fronteras. Y, también, para frenar efectos adversos que pueden sobrevenir sobre países vecinos por parte de rezagos del crimen organizado durante el proceso de decantación de una paz en un futuro que ojalá no sea lejano.

Pese a los cambios que se plantean –un tanto desbalanceados–, hay un lastre fiscal con desequilibrios que alimenta irregularidades en la fuerza pública y que debería corregirse. Esta situación tiene mayor peso frente a los argumentos para continuar con un crecimiento presupuestal y en efectivos, o al menos mantener lo que ya existe. La ausencia del Estado en amplias regiones de Colombia debe ser cubierta con fuerza militar solo en casos excepcionales. Debería compensarse con más Policía –que es una fuerza civil armada, según la Constitución–, institución que requiere reformas, como eliminar lo que resta de su militarización, propiciada durante la época de La Violencia (1945-1965). Tal desmilitarización debería comenzar por dejar de depender del ministro de Defensa –no del Ministerio respectivo– y pasar a formar parte del Ministerio del Interior, que es el de la Política, pero remozado para que pueda responder a la situación actual. Habría así que combinar la función central de la Policía, que es la seguridad ciudadana, en esencia preventiva –en un país urbano–, con una reestructuración institucional, incluido el aumento de efectivos y el fortalecimiento del Cuerpo de Carabineros para seguridad en determinadas zonas rurales. Además, el factor principal de sostenimiento y reproducción de las bandas criminales es el narcotráfico, que podría debilitarse en un futuro, en la medida en que, por primera vez, en la larga y fracasada lucha mundial contra las drogas, el prohibicionismo –empujado en Colombia por Estados Unidos, que es el principal consumidor

de drogas– tiende a debilitarse en la coyuntura actual. Al respecto, por primera vez, el presidente Santos se pronunció de manera pública e internacional – aunque con timidez– en la pasada reunión sobre drogas en la ONU. La base de esta nueva y positiva situación fue creada por declaraciones públicas de los expresidentes latinoamericanos Fernando Enrique Cardoso, de Brasil; César Gaviria, de Colombia; y Ernesto Zedillo, de México. No obstante, mientras no haya un cambio drástico a nivel internacional –con Estados Unidos a la cabeza– del tratamiento del problema de las drogas, este seguirá alimentando la criminalidad.

- **Debilidad política del Estado**

Respecto al problema de la persistente debilidad política del Estado, hay que anotar que es el asunto central del posacuerdo, puesto que no solo ha impedido el monopolio del uso legítimo de la fuerza, sino también hacer presencia a lo largo y ancho del territorio nacional, con legitimidad plena. Según un informe presentado, en 2014, por De Justicia, ONG colombiana especializada en temas legales, el Estado no llega ni presta servicios en aproximadamente el 60% del territorio nacional, lo que deja a seis millones de ciudadanos en una situación de “*apartheid* institucional” (de los 31 millones y pico de ciudadanos con los que cuenta el país, en una población de cerca de 48 millones de habitantes). En la periferia, el Estado no está legitimado ni es democrático y es sustituido por jefes mafiosos y guerrilleros, terratenientes y paramilitares. A ello se suma la marginalidad social que hay, tanto en ciudades como en áreas rurales, al punto que el llamado oficialmente –de manera eufemística– trabajo informal –en lenguaje coloquial, rebusque– abarca más de la mitad de la fuerza económicamente activa del país, tal vez el más alto de la región. Además, existe la cultura de la trampa, el engaño y la violencia, que se han arraigado en diversos sectores sociales, no solo de las clases populares, sino también de las élites.

Esta situación ha desembocado en el contexto estructural expuesto, que ha afectado todas las instancias oficiales y las que no lo son, y también ha contribuido a mantener el clientelismo en la política –articulado necesariamente con la corrupción, que es su consecuencia directa–. Pero sus efectos centrales se han visto en los partidos, a los que los ha debilitado en extremo, y que requieren –como ocurre con diversas instituciones estatales– reformas a fondo para hacerlas funcionales para beneficio de la democracia y también para legitimarlas. A todo esto se añade la impunidad, derivada de un sistema judicial ineficiente –y politizado– y de la influencia de los ingresos del narcotráfico que han alimentado la corrupción hasta en las altas cortes, incluida la Constitucional con el sonado episodio de un magistrado que, mediante recursos que ha usado en connivencia con otros de su mismo cargo y funcionarios estatales, no ha podido ser sacado de su puesto en más de un año. Además, la promocionada Ley de Reforma de Equilibrio de Poderes (Congreso de Colombia, 2015) en el primer semestre de 2016 quedó a la deriva debido a los fallos de la Corte Constitucional que declaró inexecutable cambios necesarios para corregir viejas falencias. Entre ellas sobresale la ausencia de un ente eficaz que investigue y juzgue a altos funcionarios del Estado, entre los que se han expandido las corruptelas.

• Elecciones presidenciales de 2018

Acerca de las próximas elecciones presidenciales, hay que anotar que luego de la solución de las diferencias que restan entre el gobierno y las FARC en el proceso de búsqueda de acuerdos en La Habana, vendrá su refrendación mediante el mecanismo del plebiscito, aprobado a mediados del mes de julio por la Corte Constitucional. Finalizado ese mes, se observa el inicio de las campañas a favor de la refrendación, pero también las argucias de sus detractores uribistas. Luego de muchas dudas sobre si votaban negativamente o si se abstendrían de sufragar, finalmente definieron su voto por el “no”. Naturalmente, se espera que la refrendación sea exitosa –junto con eventuales avances en los acuerdos con el ELN–. Sobre esta base, que posiblemente

se definirá en el mes de octubre, comenzará la esperada campaña para las elecciones presidenciales de 2018.

Como es lo habitual, ya han comenzado a barajarse nombres de personajes que aspiran al primer cargo público de la nación. Entre ellos sobresale Germán Vargas Lleras, vicepresidente de la República –nieto del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)–, quien recibió de Santos la tarea más apropiada para hacer campaña pública –supuestamente disimulada– como su sucesor: de él depende la política de vías llamadas 4G –de cuarta generación–, en un país cuyas carreteras son de las peores en la región. Y también de él depende la política de vivienda para familias con escasos recursos, que sumada a la anterior –dadas las grandes sumas presupuestales asignadas por el gobierno– ha servido para hacer propaganda oficial en diversos medios de comunicación. Además, en las elecciones pasadas, su partido, Cambio Radical, fue el que mejores logros obtuvo, incluso con artimañas como dar avales políticos a toda clase de candidatos, varios de ellos de dudosa reputación, que llegaron a ser alcaldes y gobernadores –por eso no fue de extrañar que, a fines de junio de 2016, fuera suspendida de su cargo la gobernadora del departamento de la Guajira, Oneida Rayeth Pinto Pérez–. Como Vargas Lleras es el aspirante que parecería tener mayor opción, es el único funcionario del gobierno central que no se ha pronunciado sobre el proceso de paz. Su carácter arrogante y autoritario ha inducido tal conducta, además de que es parte de su estrategia no exponerse a los frecuentes vaivenes de ese proceso. Si en 2018 alcanza la presidencia, es de esperar que el llamado proceso de paz sea consolidado, con el fin de que no tenga la tentación de congelar –e incluso retroceder– acuerdos alcanzados con las guerrillas.

Hay otro aspirante a la presidencia, que se ha opuesto de manera abierta al proceso de paz: el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez, quien representa el sector conservador más extremo del país, inclusive con una ideología católica apoyada en arcaicos fundamentalismos. Ordóñez hace política usando su cargo –que contradictoriamente es para evitar tal

comportamiento en funcionarios públicos–, al amedrentar funcionarios oficiales que aspiran a la presidencia, con el fin de evitar competencia en la eventual nominación que pretende como candidato del Partido Conservador o del Centro Democrático de Uribe o –si eso no es posible– por recolección de firmas. Su potencial cauda electoral es retardataria, como son los grandes latifundistas y ganaderos, y los invasores de tierras de los campesinos desplazados, que se presentan ante la opinión pública como “tenedores de buena fe” de sus propiedades. La progresista Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (República de Colombia, 2011) ha tenido dificultades con estos grupos, además de otras como la falta de actualización del enredado catastro nacional y diferentes problemas que ha experimentado el reciente censo agropecuario, que aún no se han aclarado. Hay que recordar aquí que el problema agrario es el conflicto más persistente que ha tenido la historia nacional, transformándose en distintos aspectos con la modernización capitalista del país. Pero siempre ha mantenido –y ampliado– su condición de ser el factor central de multiplicación de violencias, que no ha podido solucionarse a través de varios intentos, como son las fallidas reformas agrarias.

Existen varios posibles candidatos y diversos factores que giran alrededor del problema de las próximas elecciones. Cabe mencionar al respecto al jefe negociador con las FARC, Humberto de la Calle, quien fue vicepresidente en el Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) y renunció por dignidad, una vez que salió a la luz pública el escándalo de financiación por parte de narcotraficantes del llamado cartel de Cali de la campaña presidencial en su segunda vuelta. Dada su rectitud y buen manejo del proceso de La Habana, sería un buen candidato. Sin embargo, sobre él han caído numerosas críticas de los detractores de ese proceso, con lo que en las encuestas de opinión pública el porcentaje de su desfavorabilidad es relativamente alto. También es importante mencionar al exgobernador de Antioquia y exalcalde de Medellín, Sergio Fajardo, quien fue candidato a la vicepresidencia de Antanas Mockus en los comicios de 2010. La visión negativa que de él tiene la opinión pública es la más baja entre los eventuales candidatos a la presidencia en 2018.

Sería posible citar otros nombres, teniendo en cuenta que en una democracia como la colombiana, en la que se han celebrado –casi sin interrupción– elecciones con regularidad a través de su historia republicana, aspirar a la primera magistratura hace parte de los anhelos de buena parte de los políticos que se creen dignos de ocupar ese cargo. Al respecto, es pertinente mencionar que la reelección presidencial, inducida por Uribe para beneficio propio, y aprovechada luego por el presidente Santos, fue abolida por la Corte Constitucional, a mediados de 2016. Ojalá esta figura política no se vuelva a imponer en la Constitución nacional.

Un factor que tiene que ver con eventuales propuestas en la próxima campaña a la presidencia es la insistencia de las FARC, a lo largo de las negociaciones, en la necesidad de convocar a una constituyente para refrendar los acuerdos a que lleguen con el gobierno. Sin embargo, esa guerrilla cedió terreno sobre el particular, al mismo tiempo que las dos partes convinieron un cese bilateral del fuego –como se anotó, la Corte Constitucional aprobó en julio el plebiscito como medio de refrendación de los acuerdos–. Sin embargo, son tantos y tan complejos los problemas de deficiencias institucionales que tiene el Estado colombiano, que no parece posible corregirlas por vías convencionales. El reciente ejemplo de la imposibilidad de reformar un órgano de vigilancia administrativa de la rama judicial, como parte de la Ley de Equilibrio de Poderes, es muy dicente en tal sentido. Por eso, es predecible la necesidad de convocatoria a una asamblea constituyente, con objetivos concretos y limitados, aunque nunca se sabe en qué desemboque durante el transcurso de su mandato, ya que –como ha ocurrido antes– puede adjudicarse poderes omnímodos. Aún así, el desbarajuste institucional en el Estado es tal que seguramente habría que asumir ese riesgo. El escenario de la próxima campaña presidencial es muy propicio para ese fin. De hecho, ya ha comenzado a plantearse en distintos sectores de opinión esa posibilidad que, seguramente, será un factor central de la campaña presidencial para 2018.

- **Crisis de la economía**

Resta anotar que las dificultades mencionadas tienen como común denominador que se encuentran inmersas en la crisis económica por la que atraviesa el país en la actualidad, a pesar de que esta haya sido disimulada en buena parte por las medidas oficiales que se han tomado y por las declaraciones de funcionarios estatales que tienen que ver con los manejos de la macroeconomía. Este problema es una amenaza real que se cierne sobre el país en un momento crucial, como es el del proceso de implementar los acuerdos a los que se llegue en La Habana y el inicio de negociaciones públicas con el ELN.

En el punto cuatro, sobre debilidad política del Estado, se mencionó que en el país existen amplias regiones atrasadas, pobres y aisladas, en las que el Estado no tiene presencia. Aquí, es necesario señalar que el Estado no se manifiesta solamente en instituciones como las alcaldías municipales y las gobernaciones de los departamentos, sino que más allá de este punto de partida está su capacidad de consolidar el monopolio de la seguridad, la justicia y la tributación. La ausencia de tales monopolios se presenta en extensas zonas de Colombia que carecen de legitimidad y democracia, pues han sido usurpadas por jefes mafiosos y guerrilleros, terratenientes y paramilitares. Esa Colombia requiere construir ciudadanía, Estado y mercado para articularse con el resto de la sociedad, focalizando esfuerzos e inversiones para alcanzar una paz territorial.

Los altos costos requeridos para solucionar esta situación presente a lo largo de la historia no son exclusivos de la ejecución de los posacuerdos de La Habana –y eventualmente de los que se acuerden con el ELN, en Ecuador–, sino que siempre se han necesitado para lograr una Colombia unida y libre de conflictos armados y guerras intestinas. En la situación actual de crisis financiera del país, luego de que los gobiernos desperdiciaran la pasada y prolongada bonanza económica, y debilitaran al sector industrial, hay expectativas sobre la tan anunciada reforma tributaria estructural que

corregiría problemas tanto ancestrales como recientes. Así queda en evidencia que más que factores externos a la economía nacional –aunque también han influido, sobre todo en 2016–, las incertidumbres sociales y la polarización política han aumentado la inestabilidad en la economía.

Las reformas fiscales de 2012 y 2014 no cumplieron con su cometido y la propuesta de la comisión de expertos nombrada por el gobierno, aunque acertada en varios puntos, no parece ser la que más necesita uno de los países más inequitativos de la región. Las numerosas excepciones tributarias –supuestamente para estimular la producción y el emprendimiento–, además de las que se ciernen sobre los cientos de religiones cristianas advenedizas de años recientes para esquilmar creyentes fieles y pobres, son apenas dos ejemplos de las fallas estructurales del sistema tributario. Las amplias áreas aptas para la agricultura –en un mundo en el que comienzan a escasear los alimentos– son ocupadas en gran medida por ganaderías extensivas, cuyas propiedades están signadas por impuestos prediales fijados por municipios controlados por ganaderos y latifundistas. Con ello puede apreciarse que el asunto fiscal, con sus escasos recursos, no radica solamente a nivel nacional, sino además en los departamentos y los municipios, que también definen impuestos.

En medio de este panorama crítico de la economía, el enfoque neoliberal predominante desde hace décadas en el manejo oficial de la macroeconomía no despierta muchas esperanzas frente a fallas estructurales del sistema de tributación del país y la cantidad de diversas y variadas necesidades que exhibe la sociedad colombiana.

CONCLUSIÓN

Una vez expuestos los seis problemas generales anteriores, que están presentes en la coyuntura actual –varios de ellos con profundas raíces estructurales–, resta anotar que quienes estén interesados en vivir en una nación en paz y crean en el cumplimiento de los acuerdos establecidos por el gobierno nacional y las guerrillas, busquen la manera de transmitir estos conceptos a la sociedad civil y a la opinión pública en general. Esto con el fin de crear conciencia sobre la necesidad impostergable de frenar la polarización política en aras de lograr una sociedad más justa, equilibrada y equitativa, con la participación de la mayor parte de la ciudadanía. En la presente coyuntura, la comunidad internacional tiene la posibilidad de contribuir a inclinar la balanza política de Colombia hacia una paz que sea sostenible.

POST SCRIPTUM

Luego de terminado este escrito, se produjeron acontecimientos importantes relacionados con su tema central: finalización del conflicto armado y expectativas de paz en Colombia. En efecto, luego de limar asperezas que quedaban, el gobierno y las FARC –con el decidido apoyo de la comunidad internacional– terminaron los acuerdos, que se redactaron en un extenso y complejo documento. El 24 de agosto, de manera formal, se hizo público el texto definitivo con la firma de las partes negociadoras en La Habana y la presencia de delegados de los países garantes y acompañantes; se destaca la aplicación de la justicia transicional, sin impunidad, y en general todo lo acordado sobre la base de experiencias de procesos similares durante las últimas décadas. Sin embargo, ante la imposibilidad de que la mayor parte de la ciudadanía leyera el largo y abigarrado escrito, salieron a la luz pública numerosos folletos de distintas fuentes, que resumían los seis puntos acordados, así como explicaciones sobre su contenido. Durante este tiempo, el gobierno adelantó la preparación de la complicada logística para iniciar su cumplimiento, con concentración de frentes guerrilleros en distintas partes del país, la vigilancia por parte de la fuerza pública y organismos internacionales, y la entrega y destrucción de armas –entre otros procesos– en un término de seis meses.

Al mismo tiempo, la campaña por el “no”, centrada en el partido Centro Democrático y su jefe, el expresidente y senador Álvaro Uribe, no cesó en su objetivo por desvirtuar lo acordado, mediante mentiras y engaños orientados hacia la vulnerable opinión pública, a través de toda clase de medios de comunicación. Además, otras organizaciones se unieron a esta campaña, en particular religiones cristianas evangélicas e ideologías retardatarias, que clamaban por la exclusividad de la tradicional familia nuclear, ignorando que ese modelo no es compatible con la mayoría de las familias en Colombia y de muchos países. Este hecho se apoyó en la tergiversación amañada del significado de cartillas de educación sexual para niños, promovidas por

el Ministerio de Educación Nacional. Con esto, salió a relucir la llamada “ideología de género”, que bautizó una realidad ajena a cualquier ideología. A su vez, la campaña a favor del “sí” fue promovida por sectores oficiales y muchas organizaciones de la sociedad civil, así como por medios de comunicación escritos y virtuales.

El 26 de septiembre fueron firmados los acuerdos alcanzados en ceremonia formal en la ciudad de Cartagena, encabezada por el presidente Santos y los negociadores de ambas partes, la asistencia de la plana mayor de las Naciones Unidas –incluido su Secretario General–, varios presidentes y funcionarios de países latinoamericanos y de otras naciones. La ceremonia fue multitudinaria y se difundió por diversos medios a numerosos países. En la semana siguiente, varias encuestas de opinión dieron como ganador por amplia mayoría al “sí” en el plebiscito, aunque mostraron una alta abstención electoral. En la misma semana continuaron las campañas polarizadas a favor y en contra de los acuerdos.

El 2 de octubre se llevó a cabo la votación del plebiscito de refrendación de los acuerdos a nivel nacional. El resultado fue contrario a las expectativas de todo mundo. Con una abstención del 62,6% del potencial de votantes, triunfó el “no” con 18,4%; el “sí” alcanzó 18,3%: una pequeña diferencia de 0,43% a favor del “no”. El gobierno nacional reconoció la derrota.

Con ese resultado, el desconcierto fue general, aunque el expresidente Uribe emergió como el gran triunfador. De inmediato afirmó que había que renegociar los acuerdos para eliminar la impunidad. Sin embargo, al percibir que el gobierno podía excluirlo de un nuevo proceso, pidió cita con el presidente Santos y tras una prolongada reunión, salió a reafirmar públicamente lo dicho antes y a anunciar que había designado a tres negociadores para que acompañaran a los del gobierno en La Habana. No obstante, ante el triunfalismo de Uribe y el desaliento de quienes aspiraban al inicio de un proceso sostenido hacia la construcción de una paz duradera, durante la semana siguiente ocurrieron tres hechos que influyeron en un cambio favorable de la situación.

El primero de ellos fue la movilización de miles de estudiantes en Bogotá y otras ciudades en marchas nocturnas del silencio, similares a las que convocó Jorge Eliécer Gaitán, en 1948, antes de su asesinato, y en 1989, como consecuencia del crimen de Luis Carlos Galán, el más firme aspirante a la presidencia de la República. El segundo hecho fueron las declaraciones apresuradas del gerente de la campaña del partido Centro Democrático, Juan Carlos Vélez, quien reveló en una entrevista (*La República*, 2016) las triquiñuelas utilizadas para profundizar el odio a las FARC y desechar los acuerdos de La Habana por llevar al país supuestamente a que lo gobernaran los líderes de la guerrilla. Esa campaña nunca explicó ni discutió los acuerdos frente a la opinión pública. Ante tal “metida de pata” del gerente de su campaña, Uribe lo descalificó y, como consecuencia, renunció a su partido. Además, la Fiscalía planteó la posibilidad de procesarlo. El tercer hecho destacado fue el otorgamiento –que nadie esperaba luego del triunfo del “no”– del premio Nobel de la Paz al presidente Santos. Fue, sin duda, la mejor expresión del gran apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz a lo largo de varios años de negociación. Un verdadero espaldarazo, que Santos agradeció indicando que ese premio era para las víctimas del conflicto armado, a quienes le cedía el apoyo monetario correspondiente. Sin duda, la situación de coyuntura luego del “no” dio un giro a favor de la búsqueda de la paz, que seguramente influirá en las decisiones que se tomen ante las alternativas existentes, tanto en el plano político como en el jurídico.

En 10 de octubre surgió un hecho positivo adicional hacia el proceso de ajuste de los acuerdos con las FARC: el anuncio de que delegados del gobierno iniciarán la fase pública de negociaciones con el ELN, en Quito, luego de la liberación de secuestrados.

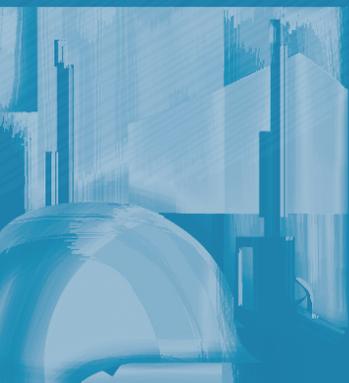
Habrà que esperar el curso de los acontecimientos después del “no”, los tres hechos señalados, y el inicio de negociaciones con otra guerrilla, ya que difícilmente pueden prolongarse más allá de este año sin que se produzcan distorsiones que lleven a un resurgimiento de violencias, luego del efectivo cese bilateral de fuego entre gobierno y FARC durante la mayor parte de 2015 y lo corrido de 2016.

BIBLIOGRAFÍA

- *Caracol Radio* (9 de diciembre de 2011). “Santos liderará la comisión para destapar ‘ollas podridas’ en el Estado”. En http://caracol.com.co/radio/2011/12/09/nacional/1323395940_590024.html
- Congreso de Colombia (2015). “Acto Legislativo No. 02 JUL 2015”. En <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/actoslegislativos/ACTO%20LEGISLATIVO%2002%20DEL%2001%20JULIO%20DE%202015.pdf>
- Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP (2012). “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. En <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- *La Nación* (10 de mayo de 2016). “Colombia: Álvaro Uribe llamó a una resistencia civil contra los acuerdos de paz con las FARC”. En <http://www.lanacion.com.ar/1897359-colombia-alvaro-uribe-llamo-a-una-resistencia-civil-contra-los-acuerdos-de-paz-con-las-farc>
- *La Prensa Gráfica* (10 de mayo de 2011). “Santos: Colombia reconocerá conflicto armado para poder reparar a víctimas”. En <http://www.laprensagrafica.com/internacionales/latinoamerica/190458-santos-colombia-reconocera-conflicto-armado-para-poder-reparar-a-victimas>
- *La República* (5 de octubre de 2016). “El No ha sido la campaña más barata y más efectiva de la historia”. En http://www.larepublica.co/el-no-ha-sido-la-campa%C3%B1a-m%C3%A1s-barata-y-m%C3%A1s-efectiva-de-la-historia_427891
- Ministerio del Interior y de Justicia (2011). “Estatuto Anticorrupción”. En <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/49245504/cartilla-estatuto-anticorrupcion.pdf/aa1f4544-3756-40be-9f3e-6cdbc1197ef>
- República de Colombia (2011). “Ley de víctimas y restitución de tierras”. En <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/ley-de-victimas/ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras>

II.- PARTE

EFFECTOS DEL **PROCESO DE PAZ** PARA LOS VECINOS



Socorro Ramírez

Posdoctorado por el Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine. Doctora en Ciencia Política y DEA en Relaciones Internacionales, por la Universidad Sorbona, París 1. Máster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales. Licenciada en Historia. Profesora jubilada de la Universidad Nacional de Colombia. Columnista del periódico *El Tiempo* desde 2009 y de la revista *Nueva Sociedad* desde 2015.

2. PAZ EN COLOMBIA: MIEDOS Y RIESGOS

Socorro Ramírez

En el plebiscito del 2 de octubre de 2016 sobre el Acuerdo Final del Gobierno colombiano con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), triunfó inesperadamente el “no” por una ventaja de solo un 0,43% de los electores (53 894 votos; 6 431 376 “no” y 6 377 482 “sí”). El Acuerdo había sido firmado seis días antes por el presidente Juan Manuel Santos y por Rodrigo Londoño, líder de la guerrilla más antigua. A partir del 3 de octubre, se ha abierto un proceso de renegociación del Acuerdo; sin embargo, es de esperar que el año termine cerrando el periodo de incertidumbre abierto por el resultado del plebiscito.

La perplejidad ha hecho resurgir temores comprensibles en Colombia y también por fuera, sobre todo en los países vecinos, miedos que se habían venido manifestando a lo largo de los cinco años de negociaciones –dos en secreto y casi tres públicos–. Las inquietudes provienen de las eventuales acciones de los grupos irregulares, de la situación de las zonas fronterizas, de la inacción del Estado y la sociedad colombiana, así como de la problemática de los mismos países vecinos. Por fortuna, como lo veremos en cada una de esas dimensiones, hay dinámicas en curso que ayudan a transformar los riesgos en retos y a mejorar la capacidad de aprovechamiento de las oportunidades que abre la construcción de acuerdos y los procesos de paz.

RIESGOS DESDE LOS GRUPOS IRREGULARES Y ACUERDOS PARA CONTRARRESTARLOS

En Colombia y en los países vecinos hay temores de que se repita lo ocurrido en intentos anteriores de negociación con este y otros grupos armados irregulares colombianos. En diversas experiencias internacionales, cuando los acuerdos se han frustrado total o parcialmente, han dejado antecedentes preocupantes de abusos o de conversión de esos espacios geográficos en nuevas zonas de reclutamiento, adiestramiento, secuestro o punto de partida para operaciones en zonas aledañas. Más aún cuando ahora los guerrilleros quedaron a mitad de camino de las zonas de concentración transitoria para deponer las armas, desmovilizarse como agrupación armada, y transformarse en miembros de una organización política. Aunque los protocolos de verificación de la tregua se han readaptado con Naciones Unidas, la provisionalidad hace muy vulnerable la situación pues guerrilleros, desalentados y temerosos, pueden ir desertando e incorporándose a distintas formas de ilegalidad y criminalidad. En las filas guerrilleras hay miedo. Un sector dice que la guerrilla no logró mayor cosa en la negociación y, como en todo proceso de paz, habrá disidencias o quienes prefieran quedarse en negocios irregulares (Ávila, 2016a; 2016b).

Por otra parte, luego de dos largos años de contactos, el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) anunciaron el 30 de marzo de 2016, en Caracas, su propia agenda de negociación con una mesa que sesionaría en Ecuador y tendría cuatro sedes alternas para reuniones en Brasil, Venezuela, Cuba, y Chile. Pero la falta de unidad en el mando de esta guerrilla ha ido postergando el arranque de la negociación. Una amplia autonomía de los comandantes de Frente de esa organización les dificulta adoptar una visión compartida. Unos muestran disposición para poner fin a la acción armada aunque condicionan la dejación de armas a la previa realización de las reformas que necesita el país; otros pretenden incidir en la mesa o

ganar reconocimiento mediante ataques armados, secuestros y destrucción del oleoducto; otros más no terminan de convencerse de la necesidad de negociar y tratarán de aprovechar los espacios, militantes y negocios que vayan dejando las FARC (Celis, 2016). Además, si no le dan operatividad al llamado del ELN a la sociedad civil a participar de las negociaciones, esa expectativa podría empantanar el proceso en lugar de servir de impulso a los cambios necesarios en el país. La instalación de la mesa de negociación en Quito fue pospuesta el 27 de octubre a la espera de que liberen secuestrados. La dilación del comienzo de las negociaciones públicas puede afectar el cierre del conflicto armado y generar inseguridad en algunas zonas en donde coinciden con las FARC, en especial en ámbitos de las fronteras con Venezuela y Ecuador (Johnson, 2016).

Asimismo, los grupos pos-desmovilización paramilitar o neoparamilitares, también llamados bandas criminales (Bacrim), se han reactivado y vienen realizando atentados contra líderes sociales, de derechos humanos, indígenas, y desplazados que participan en la restitución de tierras. En todas sus modalidades de actuación –con estructura jerárquica y centralizada, como grupo sicarial o de mercenarios, regional o local–, son una gran amenaza para el posacuerdo con las FARC y para el proceso de construcción de paz. Las Bacrim tratan de reemplazar a las guerrillas con la implantación de diversas redes criminales que articulan todo tipo de actividades y tráfico ilegales transfronterizos. Su presencia va más allá de la disputa por mercados criminales. En muchos casos, también están conectadas con algunos ganaderos, empresarios y élites políticas regionales o tienen nexos con militares y exmilitares (Ávila, 2016).

Con todo, enumeremos los acuerdos o iniciativas en curso, que van en aumento y pueden ayudar a transformar esos peligros en retos.

- La X Conferencia de las FARC, la última como guerrilla, acogió el Acuerdo Final. Los negociadores de la organización hicieron un trabajo de sensibilización mediante visitas a sus tropas y a redes de

simpatizantes no armados; cumplieron en un 97% el cese del fuego unilateral retomado desde julio de 2015; como demostración de voluntad de paz, desescalamiento del conflicto y creación de confianza; aceptaron parar el secuestro, ayudar a identificar personas desaparecidas por sus acciones, y sacar de sus filas a los menores de 15 años. Con el Estado han emprendido dos proyectos piloto. En mayo de 2015, comenzó el desminado en la vereda El Orejón, municipio de Briceño (Antioquia) entre un batallón del Ejército y un grupo de la guerrilla de las FARC, que entregó mapas de áreas minadas para iniciar la limpieza y hacerle frente a ese flagelo que ha golpeado especialmente al campo colombiano (Comunicado Conjunto, 2015; *El Tiempo*, 2015). En julio de 2016, también en Briceño, gobierno y FARC socializaron lo acordado en La Habana sobre sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y dieron comienzo a un plan piloto (Comunicado Conjunto, 2016; *El Tiempo*, 2016a).

- El cese del fuego y de las hostilidades bilaterales y definitivos anunciados el 23 de junio de 2016 han sido respetados por el gobierno y las FARC a pesar de la incertidumbre; su fecha límite se ha diferido hasta el 31 de diciembre e incluso los mismos partidarios del “no” han pedido que se mantenga junto con los procedimientos y con el mecanismo de monitoreo y verificación del que hacen parte las FARC, el Estado colombiano y una misión política no armada conformada por la ONU con personal de 15 países: 15% europeos y 85% miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) (Comunicado Conjunto, 2016b). El 18 de octubre, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas acordó continuar el despliegue de esa misión para vigilar la tregua hasta que se logre un nuevo acuerdo entre el gobierno y las FARC, como solicitó el secretario general Ban Ki-moon quien afirmó en su carta al Consejo de Seguridad, “su presencia ayuda a fomentar la confianza popular en que no importa cuán complejo sea el diálogo político, se ha llegado a un punto de no retorno en la búsqueda por la paz en Colombia” (*Semana*, 2016a).

Los miembros de las FARC se han ido concentrando en sitios provisionales a la espera del nuevo acuerdo para desplazarse a los ocho campamentos y las 23 zonas veredales transitorias de normalización. Estas fueron escogidas dentro de las 33 000 veredas que existen en Colombia, tratando de que estén apartadas de áreas de frontera internacional, cascos urbanos, territorios étnicos, parques naturales, infraestructura estratégica, cultivos ilícitos o explotación minera. Allí podrán hacer labores educativas con sus miembros, pero no proselitismo público; los coordinadores autorizados podrán salir de civiles y desarmados; a los 180 días, sus estructuras armadas deben haber desaparecido pues en fechas establecidas destruirían sus armas artesanales y entregarían el resto para que Naciones Unidas hiciera tres monumentos; deben también ayudar a desarticular redes de narcotráfico, minería ilegal y crimen organizado, así como a la limpieza de los territorios afectados por minas antipersonales, artefactos explosivos, municiones sin explotar y restos de guerra. Las autoridades civiles no serán relevadas de sus funciones. La fuerza pública estará presente en anillos de protección del corredor de seguridad en esas zonas, a las que no podrá entrar sino por razones de seguridad o calamidad pública y solo de acuerdo con las FARC y con Naciones Unidas (Ramírez, 2016a).

Tan pronto se firme y sea validado el nuevo acuerdo, la Misión de la ONU –de 150 civiles y 350 observadores militares no armados, formada por argentinos, chilenos, paraguayos, cubanos, españoles, uruguayos, salvadoreños, guatemaltecos, mexicanos, bolivianos, suecos y alemanes– deberá realizar el registro, identificación, monitoreo y verificación de la tenencia, recolección, almacenamiento, extracción y disposición final de armas. Además, la Misión tiene acceso a esas zonas para velar por el uso pactado y por el respeto de los derechos de la población, y también a la fuerza pública para dirimir diferencias o momentos críticos en la concentración de excombatientes.

Para luchar contra las organizaciones criminales que pudieran poner en riesgo la vida de los excombatientes, de las comunidades, de los líderes sociales o de derechos humanos, el Estado debe poner en marcha una

comisión nacional de garantías, una unidad especial de investigación, un sistema completo de seguridad para el ejercicio de la política, un programa integral de seguridad y protección social en los territorios, medidas de prevención y lucha contra la corrupción. El gobierno ya autorizó el uso de “toda la fuerza del Estado” (RT, 2016), incluidos los bombardeos aéreos, contra las principales bandas criminales.

- La cooperación internacional y regional ha sido crucial para la negociación y renegociación del acuerdo, y lo será para hacerles frente a todos esos riesgos en forma rápida y eficiente. En el anuncio del 23 de junio, estuvieron presentes, de manera muy significativa, el Secretario General de la ONU, los Presidentes de la Asamblea y del Consejo de Seguridad, junto con Cuba y Noruega como garantes, Chile y Venezuela en calidad de acompañantes, República Dominicana que preside la CELAC, El Salvador y México. Y a la firma del Acuerdo en Cartagena el 26 de septiembre, asistieron casi todos los presidentes latinoamericanos y representantes de organismos internacionales. La Unión Europea ha apoyado el desminado humanitario y ha constituido un fondo fiduciario para proyectos del posacuerdo. El presidente Barack Obama ha pedido al Congreso de su país recursos para Paz Colombia –en el que se transformaría el Plan Colombia–, proyecto centrado en el apoyo a víctimas, justicia, desminado, desarrollo rural, incorporación de exguerrilleros y acción contra las drogas y el crimen organizado. Los Presidentes de Estados Unidos, Canadá y México han reiterado el respaldo a la Misión de la ONU y al desminado, en el que también colaboran Argentina y Brasil, que además se han comprometido en apoyar la reconversión del campo colombiano (Ramírez, 2016c; 2016h).

Todos esos acuerdos y refuerzos ayudan a contrarrestar los riesgos y a transformarlos en retos en favor de la paz en Colombia y de la reconversión de las fronteras con los países vecinos.

MIEDOS Y ESPERANZAS EN COLOMBIA

Una vez concluido el nuevo acuerdo con las FARC y luego de su refrendación jurídica y política, deberían arrancar simultáneamente al menos seis procesos sustanciales:

- concentración, desmovilización y dejación de las armas con verificación internacional;
- funcionamiento de los mecanismos acordados para garantizar verdad, justicia y cumplimiento de penas, atados a la reparación de las víctimas;
- puesta en marcha de mecanismos de seguridad de los exguerrilleros para que cambien las armas por participación política y abandonen los negocios ilegales;
- traducción de los acuerdos en proyectos de ley y en políticas públicas;
- arranque de proyectos del Ministerio del Posconflicto para la estabilización socioeconómica, la justicia y la seguridad en los cien municipios más agobiados por la guerra;
- atención a la protesta por problemas sociales represados y por la reactivación de distintos movimientos sociales.

De no lograrse el más amplio consenso político en torno al nuevo acuerdo, la polarización política interna puede paralizarlo (Ramírez, 2016). De hecho, ya incidió en el resultado del plebiscito con el triunfo del “no”, y la opinión fluctúa entre, por una parte, el miedo estimulado por los opositores, el rechazo a las FARC, y el escepticismo generado por la lentitud y complicaciones del proceso; y, por otra, las esperanzas que renacen con los anuncios de avances sustanciales en las negociaciones, como ocurrió con el acuerdo de cese al fuego, desarme y garantías de seguridad del 23 de junio (Comunicado Conjunto, 2016a) y con el procesamiento en marcha de las 445 observaciones hechas por voceros del “no”. Es de esperar que un

nuevo acuerdo consolide un amplio respaldo para su validación y desarrollo. Ojalá se sigan multiplicando iniciativas ciudadanas en distintas regiones, dispuestas a estimular al grueso de la sociedad colombiana a involucrarse en el complejo pero esperanzador proceso que comienza, asumiendo los retos inmediatos antes enunciados, y los de mediano y largo plazo (Ramírez, 2016f). La movilización social que surgió tras el plebiscito, y que ha persistido y se ha extendido pidiendo “Acuerdo ya!” es decisiva.

En el mediano y largo plazo, la médula de la construcción de la paz plantea exigencias mayores que el país ha estado en mora de asumir y en donde se arraiga la mayor parte de los graves problemas nacionales. Para que Colombia se enrute hacia la superación de los problemas que han alimentado el conflicto, debe hacerles frente a desfases críticos (Le Monde Diplomatique, 2016). Bien vistas las cosas, estamos ante el reto de construir un nuevo país.

Un primer desfase se halla en la amplia brecha existente entre unos partidos políticos reducidos casi por completo al clientelismo electoral, y la urgencia de reconstruir unas instituciones estatales capaces de superar su ausencia, fragilidad o traumática presencia, en especial en zonas donde se concentró la confrontación. Asimismo, urge sacar de la parálisis a la justicia, enfrentar la mezcla de política con armas, el paramilitarismo, el narcotráfico, el contrabando, la minería ilegal y la contratación pública amañada, que fortalecen la corrupción, las mafias y la violencia. Pero ninguna de las fuerzas políticas tiene hoy la capacidad o la voluntad para abrir paso y llevar adelante estos procesos. Las agrupaciones que rodean al gobierno son una mezcla de intereses, conformadas en su mayoría por rebuscadores de puestos y contratos que se alinean en el centro derecha. Desde la extrema derecha, Uribe y su grupo adelantan una batalla abierta contra los acuerdos porque el expresidente asume, como en su gobierno, que no existe un conflicto armado sino una amenaza terrorista. La izquierda se mantiene fraccionada y marginal. En el centro izquierda actúan movimientos en los que es posible hallar sensatez y voluntad, pero su voz se pierde en un país polarizado,

aunque, en ocasiones –como ocurrió con la “ola verde”– han logrado un importante apoyo en la opinión.

Un segundo desajuste aparece entre recursos económicos escasos y grandes reformas prometidas. Este desajuste se ha agudizado con la caída de precios de las exportaciones minero-energéticas y por la ampliación del gasto público en beneficio de políticos corruptos que se han apropiado del Estado. El déficit fiscal crece y, sin recursos, no se podrá garantizar la paz social ni acometer el cumplimiento de acuerdos que implicarán décadas de esfuerzos. El gobierno ha prometido mayor reducción del gasto público, drástico freno a la evasión tributaria y combate a la corrupción. El Congreso debate una reforma tributaria “estructural”, pero su desarrollo está atravesado por el reajuste de los acuerdos con las FARC.

Una tercera anomalía se manifiesta en el desencuentro entre el urgente reordenamiento rural y el modelo de desarrollo extractivista y agroexportador, que mantiene altos niveles de inequidad y graves problemas de tierras y economías ilegales. Millones de campesinos fueron desplazados por la violencia o el engaño; muchas de las mejores tierras agrícolas están copadas por latifundios improductivos y ganadería extensiva, la propiedad rural no está toda titulada; los campesinos requieren acceso a los mercados; hacen falta servicios de seguridad, justicia, crédito y asesoría técnica, decisivos para sustituir eficazmente los cultivos de coca y, por ende, urge limitar el poder de los grupos criminales que se financian con las drogas.

Según el Acuerdo de La Habana (Comunicado Conjunto, 2016a; *El Tiempo*, 2016a), el desarrollo agrario integral implica revisar el acceso y uso de la tierra, fortalecer las economías campesinas y comunitarias, estimular la producción agropecuaria, y crear un fondo para la paz con aquellas tierras a las que se les aplique la extinción de dominio por adquisición ilegal, y con terrenos baldíos que han sido apropiados de forma irregular. El gobierno y la mayoría de los partidos políticos están comprometidos con un modelo agrario distinto al del Acuerdo que se sintetiza en las llamadas Zonas de

Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (Zidres). Se trata en ellas de la concesión o arrendamiento de terrenos baldíos de la nación a grandes empresarios, tierras a las que estos les pueden añadir –mediante compra o arrendamiento– nuevas extensiones. Aunque la Ley prohíbe la acumulación irregular de tierras, si se tiene en cuenta que la extinción de dominio solo se aplicará a partir de 1994, sería posible que las Zidres se establecieran en grandes extensiones de tierra que han sido acumuladas ilegalmente, reduciendo así la transformación agraria a la agroindustria (*El Espectador*, 2015). Las Zidres están concebidas para aumentar la productividad agraria y el mercado de alimentos, construir infraestructura en zonas apartadas, y vincular a los campesinos como “socios” –aportando su tierra y su trabajo a cambio de financiación, asistencia técnica y mercados–, lo que en la práctica los podría reducir a jornaleros, manteniendo así la estructura del campo que ha alimentado la inequidad, exclusión y violencia (Oxfam International, s/f; *Semana*, 2016; Congreso de Colombia, 2016).

Los acuerdos agrarios de La Habana han sido cuestionados por algunos voceros del “no” como supuesta amenaza a la propiedad. En cambio, los movimientos sociales agrarios, de indígenas y comunidades negras, ya se han venido manifestando a favor de estas reformas y presionarán por su aplicación. Muchas otras organizaciones que vienen actuando tiempo atrás y comunidades de paz nacidas donde el conflicto fue más agudo, tratarán también de incidir positivamente en esas zonas.

La política sobre drogas plantea también un serio desafío. Algunos de los voceros del “no” han pedido volver a la “guerra contra las drogas”, en particular a la fumigación aérea de los cultivos para mercados ilícitos y a la acción militar. El acuerdo de La Habana (Comunicado Conjunto, 2016a; *El Tiempo*, 2016a) implicaba la ruptura de la guerrilla con ese negocio ilegal, y el cambio de dimensiones significativas de la guerra antidrogas, en especial las que hacían referencia a los cultivos. De hecho, el Gobierno de Santos ha venido impulsando una paulatina revisión de la política (Ramírez, 2016j), pero la producción de coca ha crecido en el país: según el informe

del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci), aumentaron de 69 mil hectáreas en 2014 a 96 mil en 2015 (un 39%), la peor cifra en ocho años. Ese incremento multiplica las interacciones de esa problemática en zonas fronterizas: Nariño y Putumayo en la frontera con Ecuador, y Norte de Santander en la frontera con Venezuela, concentran el 64% de la coca (UNODC, 2016).

Son varias las razones que explican el aumento de los cultivos de coca y difieren según la zona colombiana en que se desarrollan: ineffectividad de la política gubernamental al no poner en marcha cambios ya anunciados y no involucramiento de los gobiernos regionales o locales en esa nueva política; disminución de la erradicación manual por minas antipersonas o bloqueos; cancelación de la fumigación aérea; devaluación del peso; crisis del petróleo y de la minería; quiebra de agricultores por el fenómeno de El Niño o de La Niña; alza del precio de la hoja y la pasta base; expectativa estimulada por las FARC de que, a más matas de coca, mayores serán los beneficios para los campesinos cuando negocien con el gobierno sus compromisos de erradicación; re-involucramiento de la guerrilla ante el intento de bandas criminales de reemplazarlas en la regulación del mercado de coca; incumplimientos de cocaleros, por ejemplo, en el Catatumbo en donde, desde 2013, se comprometieron a suprimir cultivos a cambio de la suspensión de la fumigación y la erradicación forzada, y más bien han retomado los cultivos aprovechado todas las anomalías y la reducción en los riesgos que hemos enumerado (Arenas García, 2016; *El Tiempo*, 2016; León, 2016).

El proyecto piloto tendrá que ir ampliando los pactos con los pequeños productores de coca que se comprometan a cambiarla por cultivos legales, a no volver a sembrarla y a no involucrarse en labores asociadas a su producción o comercialización ilegal; además, deberá hacerlos partícipes del diseño y monitoreo de los planes de sustitución. El gobierno, por su parte, impulsa opciones alternativas de desarrollo sostenible, proyectos productivos o de conservación ambiental, vías para la comercialización e infraestructura social, con el apoyo de organismos de Naciones Unidas contra las Drogas,

la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La organización política legal que reemplace a las FARC deberá demostrar que es capaz de convencer a los coccaleros –muchos de los cuales constituyen su principal base social– de abandonar el ilícito negocio cuando esta guerrilla haya dejado de regularlo y las bandas criminales intenten reemplazar su control (León, 2016). Es una tarea esencial pero nada fácil. El proyecto piloto emprendido se desarrolla en montañas escarpadas y en zonas de difícil acceso, donde la economía y la cultura giran en torno al cultivo de la coca, por eso allí decía un campesino: “Mientras un productor vende un kilo de coca por 2 300 000 pesos, un kilo de papa, de fríjol o cacao se vende a menos de 8 000 pesos” (*El Tiempo*, 2016b); además, la coca da cosechas cada mes y medio, y, por ejemplo, el café, cada año. Nariño tiene una rica experiencia de esfuerzos de erradicación manual de cultivos para mercados ilícitos y sustitución pactada con las comunidades, esfuerzos de los que también se pueden sacar lecciones para este enorme reto.

El proceso de negociación que logró el Acuerdo rechazado en el plebiscito trató de colocar a las víctimas como centro de la construcción de paz. Ese esfuerzo tendrá que mantenerse en el nuevo acuerdo, en especial para lograr un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, que permita resarcir sus derechos, abrir paso al reconocimiento de responsabilidades, juzgar a todos los implicados en el conflicto, y hacer que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (República de Colombia, 2011) logre la indemnización individual y la reparación colectiva de las comunidades y territorios ayudando a recomponer el tejido social y los daños locales.

El Decreto Ley de Víctimas N.º 4 633 (Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, 2012) y el Decreto Ley N.º 4 635 (Ministerio del Interior, 2011), ambos de 2011, le otorgan al territorio la condición de víctima, y el punto sobre la reparación integral contempla un enfoque territorial diferenciado. Ojalá en el nuevo acuerdo la participación política siga concebida como un conjunto de garantías especiales y transitorias a

los nuevos movimientos que surjan del acuerdo de paz, pero también a las zonas donde se concentró el conflicto. Aparte de las curules en el Legislativo que puedan otorgarse a la organización política legal que reemplace a las FARC, el acuerdo rechazado contemplaba una circunscripción especial en la Cámara de Representantes como medida de integración territorial, inclusión y reparación para las regiones que han estado en medio del conflicto y que ahora tendrían derecho a doble voto al elegir también a los representantes por las jurisdicciones ordinarias. Sectores del “no” proponen que por esas curules puedan competir los partidos y estas no sean solo para los sectores sociales sin representación política: movimientos ciudadanos o sociales, organizaciones de víctimas o de derechos humanos.

También estaba considerada la constitución de Consejos de Reconciliación y Convivencia, y de Consejos Territoriales de Planeación como una forma de participación en el poder local. Algunos sectores del “no” dicen que estos Consejos atentan contra la autonomía. Sin embargo, lejos de perjudicarla, estos la fortalecen al estimular que las comunidades locales construyan en forma consensuada una visión sobre el desarrollo territorial y socioeconómico regional y sobre el ordenamiento ambiental, que parta de la relación entre recursos naturales y desarrollo local; así, permite que ejerzan una veeduría a los planes de desarrollo, educación, vivienda, salud, infraestructura, seguridad alimentaria y nutricional con mercados especiales.

Es de esperar que esos puntos temáticos sean reforzados y no desdibujados en el nuevo acuerdo con las FARC. Para poderlos implementar se requerirán reformas que deberán ser debatidas en el Congreso, así como políticas concertadas con las zonas implicadas y que deberán ser puestas en marcha por el gobierno nacional mancomunado con los gobiernos locales. Todos estos puntos temáticos enrután al país en un proceso indispensable y le abren oportunidades a las zonas fronterizas para hacerle frente a problemáticas agudas, a condición de que diversos sectores locales se organicen para lograr una mayor capacidad propositiva y una mayor incidencia en la aplicación de los acuerdos y la construcción de la paz.

DESDE LAS FRONTERAS Y PAÍSES COLINDANTES

En varios espacios fronterizos, la transición tendrá algunos alcances binacionales (Colombia-Venezuela, Colombia-Ecuador, Colombia-Panamá) o trinacionales (en las zonas amazónicas fronterizas de Colombia con Venezuela y Brasil, Brasil y Perú, Perú y Ecuador) como los ha tenido el mismo conflicto armado. El posacuerdo es una oportunidad para que estas zonas dejen de ser escenarios de confrontación y pasen a transformarse en laboratorios de reconversión de la compleja problemática acumulada en los ámbitos que han estado atrapados en redes criminales transfronterizas. En las dos fronteras más estrechamente articuladas contrasta el distinto manejo de problemáticas compartidas debido a la diferencia en las aproximaciones entre los gobiernos centrales.

El primer caso es el colombo-venezolano, que siempre ha oscilado entre el conflicto y la cooperación. En los últimos 17 años el vínculo pasó por cinco etapas: 1) la neutralidad venezolana ante el conflicto colombiano y el rechazo colombiano ante el proyecto bolivariano incrementaron mutuos temores (1999-2002 Chávez-Pastrana); 2) la aproximación mutuamente ventajosa (2002-2007 Chávez-Uribe) triplicó el comercio bilateral, generó proyectos como el gasoducto binacional, exploró la conexión interoceánica (Venezuela sacaría su petróleo por el Pacífico colombiano y Colombia saldría al Atlántico por ríos comunes), condujo a la hipótesis de delimitación en el Golfo para superar el diferendo limítrofe, y al nombramiento de Chávez por Uribe como facilitador de paz; 3) la remoción intempestiva que Uribe hizo de Chávez como facilitador, y que generó ruptura de relaciones, amenazas militares y sanción comercial de Venezuela a Colombia (del 22 de noviembre de 2007 al 6 de agosto de 2010), destruyó los nexos económicos binacionales y los mecanismos de vecindad; 4) la necesidad, oportunidad y voluntad de reaceramiento (del 7 de agosto de 2010 a enero de 2013, Chávez-Santos) reactivó el diálogo intergubernamental y algunos proyectos

binacionales; 5) las tensiones retornaron (2013-2016, Maduro-Santos) por varios ingredientes explosivos: desfases cambiarios y de precios entre las dos economías; agudización de las crisis política, económica, institucional y de inseguridad ciudadana en Venezuela; el decreto unilateral del Gobierno venezolano sobre límites marítimos en disputa; triangulación de relaciones con Estados Unidos (Maduro acusa a Washington y Bogotá de amenaza y guerra económica contra su gobierno); cierre unilateral de la frontera y expulsión de colombianos (Ramírez, 2016b).

El diferencial cambiario y el control de precios en Venezuela multiplicaron todo tipo de contrabandos, la defraudación aduanera, la especulación con el cupo en dólares de las tarjetas de crédito y con las remesas de migrantes. Las fuertes y sucesivas devaluaciones del bolívar anularon el poder adquisitivo venezolano, y el comercio fronterizo colombiano perdió compradores, empresas y empleos. Adicionalmente, la corrupción en las fuerzas de seguridad y en la institucionalidad civil le ha dado poder a grupos irregulares y a mafias transfronterizas y ha facilitado la consolidación de estructuras criminales violentas de las que se nutren narcotraficantes, paramilitares, guerrillas y otros grupos armados, que se disputan todo tipo de tráficó ilícitos y territorios a ambos lados del límite. A estas problemáticas se ha sumado en los últimos tres años la incomunicación entre los dos gobiernos y la parálisis de toda la institucionalidad para el manejo de la vecindad. En 2014, Maduro aseguró que las protestas en su país eran provocadas desde Colombia para crear caos y quitarle territorio a Venezuela. En mayo de 2015, el Decreto 1 787 (Gaceta Oficial de Venezuela, 2015) pretendió acomodar los límites con Guyana y Colombia a las pretensiones territoriales venezolanas, militarizó las zonas en disputa y dio pie al aumento de las denuncias por violación militar de la línea limítrofe. En 2014, Maduro redujo y luego suspendió el envío de remesas a Colombia, y aplicó un cierre nocturno de los pasos fronterizos formales; en agosto 2015, lo convirtió en cierre militarizado que duró un año.

Todas esas medidas han generado una reconfiguración de los usos estratégicos que los grupos ilegales hacen de la frontera mientras aumentan los efectos sobre Colombia en la agudización de las crisis política, socioeconómica y de seguridad ciudadana en Venezuela. Se ha incrementado el retorno de colombianos y el masivo ingreso de venezolanos en búsqueda de bienes básicos, servicios de salud o educación, ingresos o trabajo (Ramírez, 2016d; 2015a; 2014). Esas crisis no han tenido repercusión en los acuerdos con las FARC, que Venezuela ha acompañado, pero habrían podido incidir en la postergación de las negociaciones con el ELN, cuyo mayor frente actúa en esa frontera.

El segundo caso es el colombo-ecuatoriano. Hasta fines del siglo pasado, la relación había fluido en marcos cooperativos, pero en la primera década del 2000, el incremento de los problemas aumentó las tensiones binacionales que cedieron, a mediados de 2010, a través del diálogo intergubernamental constante y la puesta en marcha de la institucionalidad para la vecindad. Encuentros presidenciales acompañados de sesiones conjuntas de gabinetes ministeriales de ambos países, frecuentes reuniones de cancilleres, funcionamiento de la Comisión de Vecindad y de la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) rehicieron las relaciones diplomáticas, poniendo en marcha la agenda binacional y fronteriza.

Enumeremos algunos de los logros alcanzados entonces: determinación conjunta del punto de inicio del límite marítimo que estaba pendiente, ampliación del puente internacional de Rumichaca, avance en acuerdos energéticos y en gestión de cuencas hidrográficas comunes. Adicionalmente, se logró el procesamiento conjunto de varios asuntos: migratorios (petición a ACNUR y la OIM de facilitar el retorno o el traslado de colombianos a otros países, y apoyo a la atención a desplazados y refugiados que quisieran permanecer en Ecuador), de seguridad (freno a la actuación de paramilitares y guerrilleros colombianos en suelo ecuatoriano), y de comercio (acciones anticontrabando). El Plan “Fronteras para la prosperidad y el buen vivir” combinó los planes de desarrollo de ambos países y generó mesas temáticas

sobre las distintas zonas (amazónica, andina y del Pacífico) con participación fronteriza. La Combifron desarrolló el Plan Binacional de Seguridad Fronteriza, que ha aumentado el control territorial de cada lado y las acciones contra grupos irregulares y de minería ilegal, narcotráfico y criminalidad transnacional ligada a contrabandos de personas, armas, precursores químicos, drogas. Asimismo, para equilibrar la balanza comercial, ambos países han tratado de generar alianzas empresariales que encadenen las exportaciones aumentando su complementariedad y competitividad. Igualmente, han procurado estimular y reorientar las inversiones colombianas en Ecuador hacia sectores priorizados con líneas de crédito, y han intentado establecer un sistema bilateral de compensación de pagos, reducir costos del transporte terrestre, bajar tarifas aéreas e impulsar el turismo (Ramírez, 2015).

Ecuador se convirtió en el tercer destino de las exportaciones colombianas con valor agregado después de Estados Unidos y China. Todo ello venía fortaleciendo nexos económicos y comerciales hasta que la caída de los precios del petróleo contrajo la economía ecuatoriana, generó recortes presupuestarios y abultó la deuda; la revaluación del dólar frente a las monedas de sus vecinos y socios no dolarizados bajó la competitividad de sus exportaciones, elevó los precios locales y cambió la dirección de los flujos afectando el comercio, el transporte y la agricultura ecuatoriana. Ahora, los consumidores pasan la frontera para acceder a productos abaratados por la caída relativa del peso colombiano. Así, surgieron divergencias comerciales por distintas causas: por las restricciones a las importaciones de parte de Ecuador, orientadas a proteger la producción y frenar la salida de dólares; también por medidas como la de triplicar el precio de los combustibles para los vehículos de carga con matrícula no ecuatoriana, aumentar aranceles y sobretasas a bienes que ingresen a Ecuador por vía terrestre o aérea si estos hacen parte de las 2 961 partidas incluidas en salvaguardias y cuyo valor sea mayor a 2 000 dólares. Sin embargo, el diálogo bilateral y el marco andino permiten procesar los desfases económicos actuales, y el desarrollo de proyectos conjuntos ayuda al mejoramiento de la situación fronteriza.

A más de esos desarreglos en las dos principales relaciones binacionales y fronterizas, el fin de la confrontación armada colombiana ocurrirá en medio de una difícil situación en los países colindantes. La más grave y más cercana es la incierta transición venezolana atrapada en un choque de poderes que anula reglas, quema opciones de salida e impide encarar la situación. Preocupante resultan también la incertidumbre de Brasil y la fuerte división del Perú con los cambios de gobierno y el aumento de problemas económicos en Ecuador –que puede anular o paralizar proyectos fronterizos esenciales para hacerle frente a problemáticas compartidas–. Están, además, las tensiones internas en Panamá y el cierre de su frontera con Colombia desde mayo de 2016 con la intención de frenar la migración de cubanos, africanos y asiáticos que pasan por Brasil o Ecuador y atraviesan por Colombia hacia Centroamérica y México con la esperanza de llegar a Estados Unidos (Ramírez, 2016e; 2016i).

En varios países colindantes crecen temores de que el Gobierno colombiano no llegue a un nuevo acuerdo con las FARC y con el ELN, que el Estado colombiano no fortalezca su presencia en las zonas fronterizas o que los eventuales exguerrilleros se vinculen a negocios ilegales o a bandas criminales y que los atentados, extorsiones y amenazas sigan (Ramírez, 2016h). Hay que tener en cuenta, sin embargo, algo que demostraron los años de mayor agudización de la confrontación armada colombiana en las fronteras: que los impactos y conexiones con países colindantes han dependido también de la situación de cada nación vecina y han podido ser reducidos cuando hay presencia y capacidad de acción interestatal, desarrollo institucional, fuertes y positivos nexos entre autoridades y sectores sociales locales.

Evitar efectos dañinos exige transformar los riesgos del posacuerdo en retos conjuntos entre países vecinos. Ante todo, urge incrementar la concertación y acción conjunta frente a problemáticas transfronterizas –minería ilegal o tráfico ilícito de drogas, precursores químicos, armas, explosivos, personas– pues las mutuas sindicaciones y las medidas unilaterales generan un vacío regulatorio que es llenado por las redes criminales. Casos como el de la triple

frontera amazónica entre Venezuela, Colombia y Brasil, atravesada por la minería ilegal transfronteriza del oro y el coltán –y donde se ubica el frente 1 de las FARC que se declaró en disidencia–, exige involucrar en esa concertación a las comunidades, las organizaciones ambientales y las autoridades locales y regionales con el propósito de poner fin a la violencia y la ilegalidad, coordinar normas, entidades y procesos para lograr sostenibilidad social y ambiental, hacer frente común contra la corrupción y estar en pro de un uso de la renta minera con aporte especial para las poblaciones locales.

Además, es esencial la consolidación de la institucionalidad de vecindad en todas las escalas para atender la agenda fronteriza: la local, mediante mesas de trabajo entre autoridades y sectores fronterizos; la binacional, con encuentros presidenciales y ministeriales o sesiones conjuntas de gabinetes gubernamentales, comisiones de vecindad o policiales y militares que compartan información y operaciones, acuerdos bilaterales –por ejemplo, para evitar filtraciones de armamento–; la subregional, por medio de políticas como las que concretaban las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). Así, la acción gubernamental podría contar con instrumentos que disminuyan el carácter explosivo de los problemas que surjan en la transición al posacuerdo evitando agravar el viejo círculo vicioso mediante el cual sus interacciones con los países vecinos reproducían y dinamizaban el conflicto en Colombia, lo que aumentaba repercusiones negativas sobre países colindantes.

Finalmente, el fortalecimiento de los planes conjuntos entre comunidades y autoridades locales de todos los ámbitos fronterizos incide en la conversión de riesgos en retos; esto con el fin de amortiguar los impactos de la transición, de ganar capacidad para defender derechos, bienes, servicios e infraestructura locales y para avanzar en iniciativas conjuntas. A ese esfuerzo ayudaría la realización de inventarios de infraestructura social de cada país en pueblos y campos fronterizos apartados con el fin de planear su uso compartido y compensado, el reconocimiento de necesidades e iniciativas comunitarias para la solución de problemas urgentes, la puesta en marcha de proyectos

productivos o de protección ambiental conjuntos a ambos lados empezando por donde grupos y economías ilegales han sido la única fuente de ingresos y han reemplazado a los Estados. Solo una vecindad cooperativa podrá prevenir y enfrentar riesgos, y logrará aprovechar el fin de la acción armada de las FARC para reconvertir zonas fronterizas atravesadas por graves problemáticas nacionales y transfronterizas.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenas García, Pedro José (2016). "Cultivos ilícitos: un año de anuncios y pocos hechos!". En <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/un-ano-de-anuncios-y-pocos-hechos-articulo-642586>
- Ávila, Ariel (2016). "Bacrim, neoparamilitares y grupos post-desmovilización paramilitar". En <http://www.semana.com/opinion/articulo/ariel-avila-bacrimneoparamilitares-y-grupos-post-desmovilizacion-paramilitar/467330>
- Ávila, Ariel (2016a). "Cohesión y disidencia en las FARC". En http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/18/colombia/1468848097_764166.html
- Ávila, Ariel (2016b). "Los mandos medios". En <http://www.semana.com/opinion/articulo/los-mandos-medios-opinion-de-ariel-avila/482721>
- Celis, Luis Eduardo (2016). "Las negociaciones entre Gobierno colombiano y ELN: cien días de empantanamiento". En <http://www.elespectador.com/opinion/negociaciones-entre-gobierno-colombiano-y-eln-cien-dias>
- Comunicado Conjunto (2015). "Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición", incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos". En <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/comunicado-conjunto-64-15-de-diciembre-de-2015-1450190009.pdf>
- Comunicado Conjunto (2016). "Acuerdo para poner en marcha un esfuerzo conjunto de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en el municipio de Briceño (Antioquia)". En <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-74-la-habana-cuba-10-de-junio-de-2016>
- Comunicado Conjunto (2016a). "Comunicado Conjunto N.º 74". En <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-74-la-habana-cuba-10-de-junio-de-2016>

- Comunicado Conjunto (2016b). “Comunicado Conjunto N.º 76”. En <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-76-la-habana-cuba-23-de-junio-de-2016>
- Congreso de Colombia (2016). “Ley N.º 1776”. En <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201776%20DEL%2029%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>
- *El Espectador* (14 de diciembre de 2015). “¿Qué es el proyecto de ley de Zidres?”. En <http://www.elespectador.com/noticias/economia/el-proyecto-de-ley-de-zidres-articulo-605547>
- *El Tiempo* (29 de mayo de 2015). “Desminado comienza en el municipio donde ‘hay más minas que personas’”. En <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/acuerdo-de-desminado-en-proceso-de-paz/15851977>
- *El Tiempo* (13 de julio de 2016). “Editorial: La paz y la coca”. En <http://www.eltiempo.com/opinion/editorial/la-paz-y-la-coca-editorial-el-tiempo-13-de-julio-de-2016/16643330>
- *El Tiempo* (10 de julio de 2016a). “Ya comenzó plan piloto de sustitución de cultivos ilícitos en Briceño”. En <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/plan-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-en-briceno-antioquia/16641112>
- *El Tiempo* (11 de julio de 2016b). “400 campesinos, testigos de despegue de la sustitución”. En <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/despegue-de-la-sustitucion-de-cultivos-de-coca/16641445>
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (2015). En http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?p_l_id=40489&folderId=8060966&name=DLFE-8885.pdf
- Johnson, Kyle (2016). “¿Por qué no arranca la paz con el ELN?” En <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9575-%C2%BFpor-qu%C3%A9-no-arranca-la-paz-con-el-eln.html>

- Le Monde Diplomatique(2016). "Colombia: de la guerra a la paz". Edición Cono Sur. Mayo.
- León, Juanita (2016). "El piloto de Briceño: más bombo que fe en que funcione". En <http://lasillavacia.com/historia/el-piloto-de-briceno-muchas-expectativas-y-poca-esperanza-56383>
- Ministerio del Interior (2011). "Decreto Ley N.º 4635". En <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%204635%20de%202011.pdf>
- Oxfam International (s/f). "Colombia: las falacias detrás de ZIDRES, una ley de "subdesarrollo rural". En <https://www.oxfam.org/es/colombia-las-falacias-detras-de-zidres-una-ley-de-subdesarrollo-rural>
- Ramírez, Socorro (2014). "Colombia y Venezuela: una relación difícil aunque necesaria". En <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7515-colombia-y-venezuela-una-relaci%C3%B3n-dif%C3%ADcil-aunque-necesaria.html>
- Ramírez, Socorro (2015). "¿Torniquete de Ecuador y Venezuela contra Colombia?" En <http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/8843-%C2%BFtorniquete-de-ecuador-y-venezuela-contra-colombia.html>
- Ramírez, Socorro (2015a). "Venezuela y Colombia: a des-escalar y cooperar". En <http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/8773-venezuela-y-colombia-a-des-escalar-y-a-cooperar>
- Ramírez, Socorro (2016). "Avances, obstáculos, incertidumbres". En <http://www.eldiplo.org/notas-web/avances-obstaculos-incertidumbres>
- Ramírez, Socorro (2016a). "Colombia: hacia el fin de la negociación". En <http://nuso.org/articulo/colombia-hacia-el-fin-de-la-negociacion/>
- Ramírez, Socorro (2016b). "Desfases venezolano-colombianos e impactos en la frontera compartida". En <http://nuso.org/articulo/desfases-venezolano-colombianos-e-impactos-en-la-frontera-compartida/>

- Ramírez, Socorro (2016c). “Evaluación pendiente”. En <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/evaluacion-pendiente-socorro-ramirez-columna-el-tiempo/16508485>
- Ramírez, Socorro (2016d). “Injustificable e insostenible”. En <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/injustificable-e-insostenible-socorro-ramirez-columna-el-tiempo/16646263>
- Ramírez, Socorro (2016e). “La frontera colombo-panameña: un drama humanitario”. En <http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/9448-la-frontera-colombo-paname%C3%B1a-un-drama-humanitario.html>
- Ramírez, Socorro (2016f). “La paz, en nuestras manos”. En <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/la-paz-en-nuestras-manos-socorro-ramirez-columna-el-tiempo/16634972>
- Ramírez, Socorro (2016g). “Los temores del vecindario”. En <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/los-temores-del-vecindario-socorro-ramirez-columna-el-tiempo/16598678>
- Ramírez, Socorro (2016h). “Plan Colombia y Paz Colombia”. En <http://nuso.org/articulo/plan-colombia-y-paz-colombia/>
- Ramírez, Socorro (2016i). “Un silencio culpable”. En <http://nuso.org/articulo/un-silencio-culpable/>
- Ramírez, Socorro (2016j). “¿Ventana al cambio de la política de drogas?”. En <http://nuso.org/articulo/ventana-al-cambio-de-la-politica-de-drogas/>
- República de Colombia (2011). “Ley de víctimas y restitución de tierras”. En <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/ley-de-victimas/ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras>
- RT (6 de mayo de 2016). “Con toda la fuerza del Estado”: Colombia da vía libre para bombardear a las bandas criminales”. En <https://actualidad.rt.com/actualidad/206717-bombardear-bandas-criminales-colombia-ejercito>

- Semana (29 de enero de 2016). “Diez puntos para entender la ley Zidres que sancionó Santos”. En <http://www.semana.com/nacion/articulo/abece-de-la-ley-zidres-que-sanciono-santos/458494>
- Semana (31 de octubre de 2016a). “ONU acordó continuar la supervisión del cese del fuego”. En <http://www.semana.com/nacion/articulo/onu-acordo-continuar-la-supervision-del-cese-al-fuego/503852>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (2012). “Decreto Ley de Víctimas”. En http://participaz.com/images/pdf/Capitulo10/decreto_ley_4633_de_2011.pdf
- UNODC (2016). “Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015”. En https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf

Francine Jácome

Antropóloga por la Universidad Central de Venezuela con estudios de posgrado en Ciencias Políticas por la misma universidad. Investigadora del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp) desde 1986. Actualmente es Directora Ejecutiva de esta institución. Fue coordinadora del grupo Venezuela del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de FES. Recientemente participó en el grupo de análisis: ¿Monopolio del uso de la fuerza 2.0?, de FES.

3. VENEZUELA Y EL DIÁLOGO ENTRE GOBIERNO Y FARC-EP: LA INCERTIDUMBRE COMO ESCENARIO PRINCIPAL¹

Francine Jácome

INTRODUCCIÓN

A finales de julio de 2016, se daba como un hecho el acuerdo en el diálogo entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Estas conversaciones se llevaron a cabo en un contexto regional de cambios que puede influir en el periodo que se ha denominado de “posacuerdo”.

La disminución de la influencia venezolana en el contexto regional tiene una relación directa sobre los impactos de los acuerdos de paz. Venezuela ya no es un actor fundamental y su papel secundario lleva a concluir que en el corto plazo estará sujeto a impactos negativos, especialmente en los espacios fronterizos. Inclusive, es posible prever que la crisis venezolana pueda generar problemas adicionales inesperados para Colombia, especialmente en cuanto a inmigración ilegal y refugiados. En este sentido, es importante preguntarse ¿cómo Colombia podrá afrontar esta imprevista situación?

¹ Agradezco a Wolf Grabendorff por sus constructivos comentarios y sugerencias en la elaboración de este capítulo.

Este capítulo analiza el papel actual y futuro de Venezuela como país acompañante, y sus posibilidades en función de la dinámica de su crisis económica, política y social, temática analizada en dos secciones. La primera da una mirada breve a las relaciones regionales y bilaterales de Venezuela en el cambiante contexto regional de 2016, incluyendo su posición en el marco regional y multilateral, los cambios en su importancia en las negociaciones, los impactos sobre las relaciones bilaterales y los diálogos de La Habana así como el cierre unilateral de la frontera colombo-venezolana entre agosto 2015-agosto 2016, y el discurso del “enemigo externo” en relación con Colombia. La segunda parte analiza la creciente ingobernabilidad en Venezuela y su posible evolución política, planteando la incertidumbre como principal aspecto de los escenarios que puedan construirse sobre sus impactos en el proceso de paz, el periodo posacuerdo, la situación fronteriza y los acercamientos para el diálogo con el ELN.

RELACIONES REGIONALES Y BILATERALES

- **Posición de Venezuela en el actual marco regional y multilateral**

Desde 2013, la estrategia del Gobierno del presidente Nicolás Maduro fue aislarse de las crecientes presiones del exterior respecto a las violaciones de los derechos humanos y los interrogantes sobre el estado de la institucionalidad democrática (Cardozo, 2016). El gobierno rechazó sistemáticamente las diferentes evaluaciones, informes y demandas de información de organismos internacionales como la ONU, así como entes de la Unión Europea y de la OEA, y de poderes ejecutivos y legislativos de diferentes países de América Latina y el Caribe. El objetivo principal fue evitar el escrutinio desde el exterior.

3. Venezuela y el diálogo entre gobierno y FARC-EP: la incertidumbre como escenario principal

Ante el activismo internacional de los partidos políticos agrupados en la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), así como diferentes organizaciones de la sociedad civil, especialmente aquellas dedicadas a la defensa de los derechos humanos², el poder Ejecutivo, bajo el mando del presidente Maduro, trató de aislar a estas agrupaciones en el contexto externo. Especialmente en los primeros siete meses de 2016, Maduro hizo esfuerzos por neutralizar las crecientes manifestaciones de preocupación de la comunidad internacional por el evidente deterioro económico, social y político. En este sentido, destaca lo que se perfiló como una crisis humanitaria, dada la creciente escasez de alimentos y medicinas³, así como las violaciones de derechos humanos y el deterioro de la institucionalidad democrática (Provea, 2015).

Esta crisis nacional se reflejó cada vez más en el ámbito internacional y regional de América Latina y el Caribe. Desde 2013 condujo a una pérdida de influencia del Gobierno de Venezuela. Un caso emblemático fue la reunión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) celebrada el 2 de junio de 2016, donde sus dos propuestas principales no contaron con el apoyo de los países miembro. En primer lugar, Venezuela aspiró a poner límites a la producción con la finalidad de aumentar los precios (*Telesurtv*, 2016). En segundo, y pese a que la candidatura de Nigeria para la Secretaría General se venía negociando desde hace más de un año, propuso la designación del actual embajador de Venezuela en La Habana, la cual obtuvo dos votos (Ecuador y Venezuela).

En el contexto internacional, fueron cada vez más frecuentes los pronunciamientos para desarrollar iniciativas de diálogo y mediación entre el Gobierno del presidente Maduro y la oposición. Entre ellos los del G-7, el papa Francisco y la oferta de mediación del Vaticano, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE) y otros organismos.

2 Entre otras, aquellas agrupadas en el Foro por la vida (2016).

3 Índices de escasez que llegan al 70%-85%. Ver Almagro (2016).

El deterioro de la presencia internacional y regional de Venezuela ya se venía gestando desde 2013. La profundización de la crisis económica interna y, posteriormente, la caída de los precios del petróleo redujeron los fondos que el país podía destinar a sus iniciativas regionales, fundamentalmente Petrocaribe y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). En este contexto, la influencia venezolana a través de Petrocaribe ha menguado.

La debilidad del Gobierno venezolano se reflejó también en el hecho de que la conflictividad y posible escalada de violencia se convirtieran en objetos de debate en organismos regionales y subregionales. Los dos entes más activos fueron la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), considerada proclive a los intereses del Gobierno del presidente Maduro, y la Organización de los Estados Americanos (OEA), que se mostró dividida. En el primer caso, hasta finales de julio, la iniciativa desarrollada desde la Secretaría General de la Unasur, que incluyó a los expresidentes José Luis Rodríguez Zapatero (España), Leonel Fernández (República Dominicana) y Martín Torrijos (Panamá), no exhibió resultados.

Mientras tanto, en la OEA, en el Consejo Permanente Extraordinario, realizado el 21 de junio de 2016 para abordar la situación de Venezuela, no contó con los apoyos tradicionales de los países caribeños. Por esta razón, se llegó a una declaración de consenso para no ir a una votación. Posteriormente, en la reunión del Consejo Permanente para conocer el informe del Secretario General sobre Venezuela, el gobierno contó con 12 votos en contra de que se realizara dicha presentación, mientras que 20 países estuvieron a favor de escuchar el informe.

Tanto la Unasur como la OEA afrontaron una difícil interrogante: ¿se enfocan en los problemas más acuciantes del país –fundamentalmente la grave crisis económica y social– o tratan de mediar en la lucha por el poder entre el gobierno y la oposición? y, adicionalmente para la Unasur, ¿trata de proveer de estabilidad al Gobierno del presidente Maduro?

3. Venezuela y el diálogo entre gobierno y FARC-EP: la incertidumbre como escenario principal

En cuanto a las respuestas de los gobiernos de la región, se evidenció una tendencia al doble discurso: manifiestan “preocupación”, pero no hay acciones concretas. Sin embargo, este escenario inició un cambio en 2016 y la creciente debilidad del Gobierno del presidente Maduro en el entorno regional se reflejó en dos importantes indicadores recientes.

Primeramente, desde 2014 el Gobierno venezolano había evitado con éxito que la OEA discutiera el “tema Venezuela”. Pero, como se constató, en el mes de junio de 2016, fueron tres las reuniones dedicadas a este tema⁴. El segundo caso fue el del Mercosur, en un contexto en el que la llamada “diplomacia petrolera” se vio debilitada, especialmente por la caída de los precios, y por los cambios en los Gobiernos de Argentina y el temporal de Brasil. La alteración de los equilibrios regionales contribuyó a una mayor pérdida de la influencia de Caracas. En relación al Mercosur, se evidenció el aislamiento de Venezuela ante el *impasse* generado a finales de julio de 2016 por la ausencia de consenso sobre el traspaso de la presidencia *pro t mpore* de Uruguay a Venezuela. Dicha situación prob  los impactos de la crisis venezolana sobre el bloque de integración que fue antecedido por un período de tensiones entre los cinco países miembro. Desde finales de julio, se podía esperar que en los próximos seis meses se diera una profundización de estas tensiones y una parálisis de las iniciativas del bloque, pues mientras los otros cuatro socios tenían como objetivo principal avanzar en las negociaciones de libre comercio con la UE, y definir una agenda de trabajo con la Alianza del Pacífico, Venezuela no participaba y entorpecía estos planes.

Adicionalmente, el acercamiento de los Gobiernos de Cuba y Estados Unidos contribuyó a debilitar su estrategia regional de enfrentamiento “antiimperialista”. Incluso sus aliados más cercanos, como Bolivia, Ecuador y Nicaragua, desarrollaron un discurso antiestadounidense, pero en la práctica continuaron y ampliaron sus relaciones con Washington.

⁴ Reuniones del Consejo Permanente del 1, 21 y 23 de junio.

Ante esta pérdida de influencia internacional y regional en América Latina y el Caribe, para el Gobierno del presidente Maduro la participación en los diálogos de paz se convirtió en una estrategia para ganar apoyo internacional para su gobierno, especialmente de Colombia.

- **Cambios en el papel e importancia del Gobierno de Venezuela en las negociaciones con las FARC-EP**

Desde 1999, Venezuela jugó un papel importante en la logística de las FARC y el ELN, y en la presencia en su territorio de líderes de ambos grupos. El Gobierno del expresidente Hugo Chávez fue muy importante al inicio del proceso de paz ya que ejerció una influencia importante sobre las FARC, pero se duda de que el presidente Maduro la tenga. Ambos Gobiernos venezolanos han tenido una actitud discreta, con muy pocas figuraciones públicas.

A finales de julio de 2016, se consideraba que las negociaciones con las FARC-EP en La Habana estaban muy adelantadas y que sería difícil que el Gobierno venezolano pudiera intervenir para entorpecerlas. Sin embargo, a esa fecha el diálogo con el ELN no se había iniciado y el presidente Maduro, ante su creciente aislamiento internacional, jugó la carta improbable de mantener a su gobierno como un importante actor regional.

- **Impactos del cierre unilateral de la frontera colombo-venezolana sobre las relaciones bilaterales y diálogos de La Habana**

En mayo de 2013, y ante la visita del entonces candidato presidencial de la oposición, Henrique Capriles, a Bogotá, el presidente Maduro insinuó que podría retirar el apoyo al proceso de paz (Hernández-Mora, 2013). Incluso sectores políticos colombianos pidieron la desincorporación de Venezuela como participante en las negociaciones de paz. El cierre de la frontera en agosto de 2015 llevó a pensar que podría producirse un congelamiento del

3. Venezuela y el diálogo entre gobierno y FARC-EP: la incertidumbre como escenario principal

proceso. Pero después de las primeras reacciones por los desplazamientos forzosos y deportaciones de ciudadanos colombianos, las declaraciones del presidente Juan Manuel Santos fueron cautelosas. Es importante tomar en cuenta que en ese momento se adelantaban las negociaciones para los diálogos con ELN.

A medida que existe mayor preocupación sobre la creciente conflictividad económica, política y social en Venezuela, desde Bogotá se mantiene una posición muy cauta y se evita cualquier tipo de *impasse* con Caracas. Desde hace meses no hay lo que se llama “diplomacia de micrófonos”. Incluso en julio se permitió el paso en la frontera durante tres días para que los venezolanos ingresaran a Colombia para adquirir alimentos y medicinas; fue el llamado “corredor humanitario”, y para el 4 de agosto se pautó una reunión entre las cancilleres para acordar la apertura de la frontera.

Respecto al comercio bilateral, el comercio formal estuvo paralizado durante casi un año. Según los datos de la Cámara de Comercio Venezolano Colombiana (Cavecol), en 2015 el comercio bajó un 45%. En el primer trimestre de 2016, la contracción de este desde Colombia fue del 20% en comparación con el mismo período de 2015, y el de Venezuela hacia Colombia fue del 30% (*El Universal*, 2016). Venezuela ya no es relevante para los empresarios colombianos, especialmente en función de sus negociaciones en el marco de la Alianza del Pacífico; esto explica la ausencia de presión política por el cierre de la frontera.

El cierre de la frontera perjudicó al comercio lícito e incrementó el ilícito en un contexto de paralización económica y escasez; en otras palabras, hay más tráfico ilegal y se han abierto nuevos caminos (trochas) para el comercio irregular en la frontera.

- El discurso del “enemigo externo” y su relación con Colombia

Desde los inicios del Gobierno del expresidente Chávez, la doctrina de seguridad y defensa definió nuevos escenarios. Las dos principales hipótesis de conflicto internacional eran una intervención de Estados Unidos, y otra coordinada por este país, pero desde Colombia. Esta concepción del enemigo externo estuvo fundamentalmente presente durante los Gobiernos de los presidentes Álvaro Uribe y Hugo Chávez.

En el seguimiento sobre las relaciones binacionales, se ha planteado una “desecuritización” de las relaciones durante el período del actual presidente Santos, que buscó “la convergencia de intereses y la integración regional” (González y Galeano, 2014: 93). Sin embargo, a partir de agosto de 2015, la actuación unilateral del presidente Maduro volvió a securitizar el tema fronterizo, en especial cuando declaró estado de excepción y emergencia económica y desplegó una mayor presencia de contingentes militares. De esta forma, inclusive durante la reunión de las Cancilleres en Caracas, el 4 de agosto de 2016, los principales temas se relacionaron con la seguridad.

En función de ello, es probable que los temas posacuerdo estén sesgados por la seguridad referida principalmente al narcotráfico, el crimen organizado, y el contrabando de gasolina, y la minería ilegal.

La noción del enemigo externo ha estado centrada en el discurso sobre el paramilitarismo, que se asocia directamente con el expresidente Uribe. En ningún momento se identifica al Gobierno de Colombia como un posible enemigo externo. El rechazo manifiesto de Álvaro Uribe al diálogo de paz es utilizado por Caracas para acusarlo de desestabilizar a Venezuela. En el discurso oficial, son constantes las menciones a los vínculos entre el exmandatario y el paramilitarismo. En este contexto, el presidente Maduro también ha señalado que actores políticos del vecino país, junto con líderes políticos venezolanos que han emigrado a Colombia, participan de la llamada

3. Venezuela y el diálogo entre gobierno y FARC-EP: la incertidumbre como escenario principal

“guerra económica” que busca derrocar al primer mandatario venezolano (Ramírez, 2015).

Al mismo tiempo, uno de los principales argumentos de expresidente Uribe para rechazar el acuerdo es que se estaría “entregando” el país al chavismo, pronosticando que Colombia iniciaría un camino hacia una crisis similar a la venezolana (*El Nacional*, 2016a).

Los acercamientos con el presidente Santos, en sus dos períodos, han estado determinados por el papel de Venezuela en las negociaciones de La Habana. Pese a los problemas fronterizos iniciados en agosto de 2015 –y como ya se mencionó–, el Gobierno colombiano ha sido muy prudente. Por su relación estrecha con el actual Gobierno venezolano, desde La Habana, la delegación de las FARC justificó las acciones de este gobierno en agosto de 2015 también con el argumento del paramilitarismo y de “no traspasar el paramilitarismo” colombiano a Venezuela (*Europa Press*, 2015).

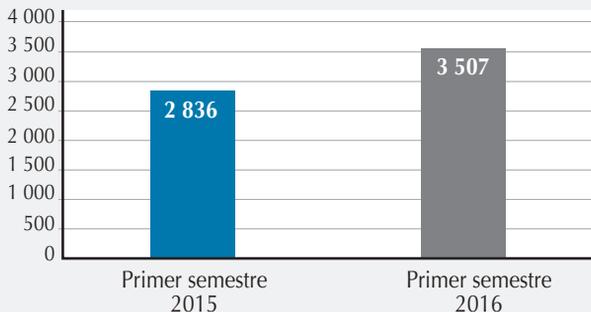
INCERTIDUMBRE: ESCENARIOS A CORTO PLAZO

La participación del Gobierno venezolano en una etapa de posacuerdo en los próximos seis meses o un año estará determinada por los posibles desenlaces de la conflictividad interna. En el corto plazo, son cuatro los principales escenarios a considerar:

- Creciente ingobernabilidad e incremento de los conflictos violentos. En este sentido, el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS, 2016) registró, en su informe de mayo 2016 un aumento importante de la conflictividad y violencia.

PROTESTAS EN VENEZUELA

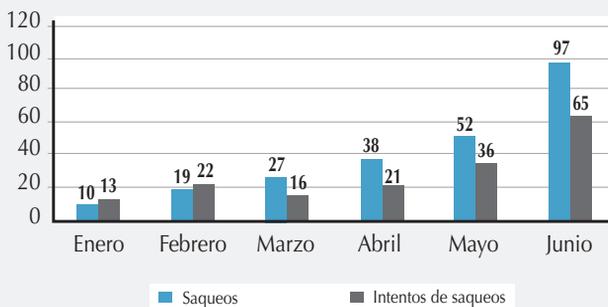
Primer semestre 2015-2016



Fuente: Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS).

SAQUEOS E INTENTOS DE SAQUEO

Enero-junio 2016



Fuente: Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS).

3. Venezuela y el diálogo entre gobierno y FARC-EP: la incertidumbre como escenario principal

- El segundo es un fracaso de los actuales intentos del gobierno de evitar un referéndum revocatorio presidencial en 2016. Si este se realizara, se llevarían a cabo nuevas elecciones presidenciales donde, según las encuestas más confiables, ganaría la oposición. En este escenario, habría un nuevo gobierno que haría cambios importantes en las políticas tanto domésticas como internacionales.
- El tercer escenario es el más peligroso y sería una intervención militar, probablemente como desenlace del primer escenario de creciente ingobernabilidad. Esto, aunado a la ya creciente militarización del régimen que se profundizó en julio de 2016 cuando el presidente Maduro nombró al ministro de la defensa para dirigir la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro, haciendo que en la práctica todo el tren ejecutivo estuviera bajo su mando, convirtiéndolo en una especie de “súperministro”; no puede descartarse una salida militar tradicional.
- Por último, es posible que prosperen una o varias iniciativas de diálogo entre el gobierno y la oposición apoyado por personalidades y/o organismos multilaterales que podrían conducir a un gobierno de transición. Como ya se apuntó, difícilmente serían las actuales iniciativas de la Unasur y la OEA, aunque no se puede descartar.

Para el futuro de las negociaciones de La Habana, es preciso abordar dos tipos de escenario. En primer término, la continuidad del Gobierno del presidente Maduro y del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) más allá de enero de 2017. En segundo lugar, la posibilidad de que se realice un referéndum revocatorio presidencial en 2016, lo cual llevaría a una elección presidencial que, según las más recientes encuestas, significaría el triunfo de un candidato de la opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD).

Por lo tanto, el impacto dependerá de los tiempos entre el inicio de un proceso posacuerdo tras la firma definitiva en La Habana, y los acontecimientos de la dinámica política venezolana.

- **Papel del Gobierno de Venezuela en el período posacuerdo**

Si el actual gobierno se mantiene en el poder, en el corto plazo podría tener influencia fundamentalmente sobre cuatro puntos de los acuerdos: a) participación política, que será fundamental al fomentar una fuerte alianza con el nuevo partido/movimiento que establezcan las FARC; b) fin del conflicto, en lo relativo al cese al fuego y la dejación paulatina de las armas (un factor que, como se verá más adelante, podría profundizar la violencia especialmente en la frontera si parte de esas armas llegara a manos de distintos grupos del crimen organizado); c) por su impacto fronterizo, la solución del problema de las drogas ilícitas y la lucha contra el crimen organizado; y d) la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos.

El elemento más importante es la posibilidad de que se profundicen las relaciones entre el chavismo y la nueva organización política que surja de la desmovilización de las FARC. Desde la dirigencia política venezolana se espera el desarrollo de un nuevo movimiento de izquierda en Colombia, que estaría bajo el liderazgo de un partido legal conformado por los líderes de la guerrilla. En años anteriores se hizo referencia a la “Alianza Bolivariana” entre Colombia y Venezuela.

Respecto a la implementación y verificación de los acuerdos, el aspecto más importante es la posible participación de Venezuela en la Misión de Verificación de la ONU, designada por el Consejo de Seguridad, la cual a su vez delegó a la CELAC la supervisión del alto al fuego y dejación de armas, pero esta organización no tiene experiencia (Mainhol en Zapata, 2016). De acuerdo a los estándares internacionales, el presidente Santos anunció que ninguno de los países vecinos debía participar en esta misión tripartita. Sin embargo, el representante de Venezuela ante la ONU señaló que esperaban formar parte de la misión ya que, por no ser una misión militar, es factible que participen países vecinos (*Noticias 24*, 2016).

3. Venezuela y el diálogo entre gobierno y FARC-EP: la incertidumbre como escenario principal

El acuerdo definitivo no se firmó a finales de julio como había aspirado el presidente Santos, pero todo parece indicar que será en los próximos meses. En un momento de crisis interna y relativo aislamiento internacional, la participación de Venezuela en el proceso de paz será publicitada como un éxito para la diplomacia venezolana, lo cual le sería muy útil al presidente Maduro. Le daría un poco de espacio y una recuperación modesta de su prestigio regional. Él desea estar incluido en la “foto” de la firma de los acuerdos, pero existe un interrogante fundamental: al Gobierno de Colombia, ¿le conviene que se exalte la participación de Venezuela? La pregunta es aún más relevante ante el acuerdo entre el Gobierno del presidente Santos y el de Estados Unidos para el Plan Paz Colombia, que significa una asistencia importante de recursos para la reincorporación de los miembros de la guerrilla. En este marco, para Bogotá no sería conveniente estar expuesta al discurso antiestadounidense del actual oficialismo venezolano.

- **Impacto de posibles cambios políticos en Venezuela sobre su papel en el período posacuerdo**

Es preciso preguntarse cómo cambiaría el acompañamiento, en especial en el período posacuerdo, con un posible cambio de Gobierno en Venezuela a finales de 2016, resultado de un proceso de referéndum revocatorio presidencial y nuevas elecciones presidenciales. A pesar de que se espera una firma antes, si para ese momento todavía está en marcha la negociación en La Habana, se presume que se mantendría la participación, pero que el representante sería otro y que la dinámica interna de las negociaciones podría modificarse. Esta situación también afectaría de forma importante al posible papel de acompañamiento en el seguimiento de los acuerdos.

El documento Programa de Gobierno de Unidad Nacional (2013-2019), presentado por la oposición para las elecciones presidenciales de octubre de 2012 (MUD, 2012), planteaba la necesidad de evaluar la situación fronteriza, así como las relaciones con los países vecinos. En ambos asuntos se utilizaba el término “terrorismo”, que aludía claramente a las FARC y al ELN.

En una eventual llegada de la actual oposición venezolana al gobierno, es posible plantear que habría dos tendencias, especialmente en relación con la estrategia hacia los vínculos bilaterales.

La primera asumiría que el Gobierno del presidente Santos fue “neutral” ante la crisis venezolana, y que no defendió la institucionalidad democrática ni rechazó frontalmente las violaciones de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, habría un enfriamiento en el papel de Venezuela en las negociaciones con las FARC y/o los posacuerdos. Entonces, posiblemente se minimizaría el futuro papel en los posacuerdos. Dependiendo de las condiciones nacionales, se haría lo posible por expulsar militarmente al ELN aunque, probablemente, sin mucho éxito.

Si predomina un sector más moderado, es factible que busque un mayor acercamiento y cooperación con el Gobierno del presidente Santos. En este caso, y aunque con una perspectiva diferente, se continuaría participando para culminar la etapa de diálogo. Como en el caso anterior, no tendría como objetivo participar en el proceso de posacuerdos, aunque podría pretender estar presente en los temas referidos en específico a las zonas de frontera. La MUD ha declarado su especial interés en normalizar la institucionalidad fronteriza a través de las comisiones binacionales (MUD, 2012).

Estas diferencias entre las posibles estrategias del actual gobierno y de la oposición, dejan la incógnita sobre qué puede suceder durante los diálogos planteados con el ELN.

- **El papel de Venezuela en el diálogo con el ELN**

El ELN ha estado presente por largo tiempo en las zonas fronterizas y en territorio venezolano. Al inicio se concentraron en el estado de Apure, pero en los últimos años han ampliado su presencia en los estados andinos Táchira, Mérida y Trujillo. En estas zonas fronterizas ejercen un fuerte control social. Ante la ausencia de instituciones del Estado venezolano,

3. Venezuela y el diálogo entre gobierno y FARC-EP: la incertidumbre como escenario principal

actúan como la autoridad que pone orden y resuelve las controversias entre los ciudadanos. Han asumido tareas de castigo a delincuentes, ejecución de obras públicas y cobro de “impuestos”. Varios de sus máximos líderes tienen propiedades, especialmente en Apure, donde transitan libremente. Ostentan vínculos cercanos con las fuerzas de seguridad, incluido el Servicio Bolivariano de Inteligencia, así como con autoridades de gobiernos locales. (InSight Crime, 2010; Mayorca, 2016). Al igual que antes con las FARC, desde hace 17 años el Gobierno venezolano continúa con la política del “vacío represivo” (Mayorca, 2014) centrado en no identificarlos como una amenaza para la seguridad del país. De esta forma, se ha permitido su presencia y actuación en territorio venezolano.

En un principio, el ELN fue aliado de las Fuerzas Bolivarianas de Liberación (FBL), un grupo armado venezolano, pero luego tuvo enfrentamientos por el control de territorios. Esto se ha dado, especialmente, por la transición de ambas organizaciones desde posiciones político-ideológicas a actividades de crimen organizado. Hasta hace pocos años, las principales actividades del ELN eran el secuestro y la extorsión. Al valorarse como una organización más ideológica que las FARC, negó estar involucrada en negocios de narcotráfico, pues lo consideraba “contra revolucionario”. Sin embargo, a partir de 2014-2015 existen evidencias que indican su participación en esta actividad. Al secuestro, extorsión y narcotráfico hay que añadir la minería ilegal de oro, diamantes y coltán, así como el contrabando de gasolina. En la actualidad, sus actividades de secuestro y extorsión no se restringen a los estados fronterizos, sino que se han ampliado a la capital, Caracas, y a los estados centrales (Mayorca, 2016).

La política venezolana de aislamiento de la comunidad policial internacional, especialmente en el tema drogas, ha permitido que el ELN y otros grupos del crimen organizado transnacional continúen actuando en el país (Mayorca, 2014).

Dado que los principales líderes del ELN están en Venezuela, el Gobierno del presidente Maduro pensaba jugar un papel importante para su logística y desplazamiento en los diálogos de paz. La posición del Gobierno venezolano y sus intereses en este proceso se evidenciaron a finales de 2015, cuando decidió “congelar” su mediación como forma de presionar al Gobierno de Santos para que no reconociera a la oposición venezolana, en especial después del triunfo de esta en las elecciones parlamentarias de diciembre 2015.

Una vez logrado este objetivo, también demandó que el anuncio público del inicio de los diálogos se realizara en Caracas. El ELN manejó la idea de negociar en Venezuela para así darle al presidente Maduro un papel protagónico. Pero se retornó a la idea original de dar los primeros pasos públicos en Ecuador; llama la atención la rotación de sedes de la fase pública, empezando con Ecuador, pues Venezuela deseaba ser la sede, emulando a La Habana en las negociaciones con las FARC.

Adicionalmente, el Gobierno del presidente Maduro podría ver con preocupación que se llegue a un acuerdo rápidamente, pues esto afectaría su ya menguado protagonismo regional e influencia sobre el Gobierno colombiano. Para el ELN, los tiempos de la dinámica política venezolana son importantes. En el caso de un eventual proceso de transición de un nuevo Gobierno en Venezuela, este difícilmente prestaría apoyo logístico y avalaría la presencia en su territorio del ELN.

Es importante notar que la OEA, a través de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA) ha reiterado su disposición de acompañar en este nuevo proceso de pacificación en Colombia (OEA, 2016). Pero el problema hasta finales de julio de 2016, era que el ELN que no había renunciado a los secuestros o “retenciones”, como los denominan, y aún no habían liberado a todas las personas en su poder (Johnson, 2016).

- **El posacuerdo en la dinámica fronteriza: delincuencia y violencia**

La interrogante fundamental es: ¿cómo afecta la creciente ingobernabilidad en Venezuela al proceso de paz, especialmente a los acercamientos con el ELN y a la situación fronteriza?

Hasta finales de julio 2016 la situación fronteriza estaba paralizada. Con el cierre unilateral, desde agosto de 2015 se privilegió la economía informal, el contrabando y las actuaciones del crimen organizado transnacional, acentuando la inseguridad y la violencia.

El XXI Informe de la MAPP/OEA puntualizó la importancia de construir la paz desde las regiones, lo cual será un reto en especial en las zonas fronterizas. La situación actual de conflictividad en Venezuela y más concretamente su política de cierre de los pasos fronterizos legales pueden ser obstáculos importantes en los próximos meses (OEA, 2016).

Los grupos de las FARC que decidan continuar en la ilegalidad –por ejemplo, el Frente Primero Armando Ríos ya ha rechazado las negociaciones de La Habana (Lafuente, 2016)– podrían incorporarse al ELN, a grupos de crimen organizado o Bacrim (bandas criminales) como los Urabeños, o formar nuevas estructuras autónomas. Específicamente en el caso venezolano (Mayorca, 2014), es previsible una “diversificación” de las alianzas entre integrantes de las FARC y otros grupos venezolanos (mega bandas). En este sentido, pueden dar continuidad a sus relaciones de “complementariedad” para el control de las zonas fronterizas: ya desde 2012, miembros de las FARC se han incorporado a estructuras venezolanas de tráfico de drogas, bandas de secuestros y extorsión.

Es previsible que los sectores que decidan no desmovilizarse utilizarán el territorio venezolano para el contrabando de gasolina, alimentos y medicinas, el tráfico de drogas, y el comercio ilegal de oro, diamantes, coltán. También se espera un incremento en los delitos de extorsión y secuestro.

Otro aspecto importante es que la delincuencia venezolana se está exportando a Colombia (Mayorca, 2016), y que la violencia criminal de Venezuela está rebasando los límites fronterizos. Está emergiendo además un nuevo fenómeno criminal en estas relaciones fronterizas, asociado al control de cambio, contrabando y lavado de dinero que genera la actual situación venezolana. Por ahora se han detectado casos individuales, pero se espera que comiencen a actuar grupos más organizados, específicamente asociados al narcotráfico.

Adicionalmente, existe preocupación en los estados fronterizos colombianos con respecto a las consecuencias de una reapertura gradual de la frontera, anunciada por presidentes Santos y Maduro que se hizo efectiva a partir del 13 de agosto. Por la difícil situación económica y social de Venezuela, existe el temor de una ola de inmigrantes para la cual no están preparados. Pueden ser tanto colombianos que aún permanecen en el vecino país, como nacionales que buscan seguridad y atención médica cruzando la frontera y se quedan con estatus irregular, con la finalidad de obtener trabajo y condición de refugiado. Ya la Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR) ha informado sobre la llegada “silenciosa” de numerosas personas venezolanas (*El Nacional*, 2016a).

Después de la firma del cese al fuego y dejación de armas, el 23 de junio en La Habana, es importante tomar en consideración que tres de las zonas veredales transitorias de normalización, donde se concentrarán miembros de las FARC con sus armas, están situadas en la frontera con Venezuela: los departamentos del César, Norte de Santander y Arauca. Existen preguntas respecto al papel de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) (Zapata, 2016): ¿qué va a ocurrir con focos que no quieran desmovilizarse y crucen la frontera en los estados Táchira y Apure? ¿La FANB permitirá que algunas mantengan sus armas? ¿Los militares venezolanos están en condiciones de cooperar con la desmovilización? Esto se sumaría a los múltiples retos que ya tiene la FANB en su capacidad para controlar los pasos fronterizos de grupos paramilitares o crimen organizado, que son grupos que seguirán operando en la frontera.

CONCLUSIONES

Por un lado, en el corto plazo, puede esperarse una evolución contradictoria: mientras que el acuerdo de paz con las FARC-EP llevará a que Colombia transite hacia una mayor estabilidad, Venezuela confrontará problemas cada vez más graves de gobernabilidad.

El presidente Santos ha optado y seguirá inclinándose por un objetivo a mediano plazo de proyección internacional para el futuro. Por ahora, su cálculo sería que el Gobierno venezolano bajo la presidencia del actual Primer Mandatario le permitiera en el futuro obtener apoyo de los países de Unasur para su política posacuerdo. Sin embargo, en función de la volatilidad de la situación del país vecino, también podría buscar reducir su peso, especialmente en las negociaciones con el ELN.

Por otro lado, el presidente Maduro tratará de utilizar las negociaciones con el ELN para influir al mandatario colombiano y seguir contando con su apoyo ante las presiones de la comunidad internacional, especialmente en el marco de la OEA –aunque Colombia estuvo entre los veinte países del Consejo Permanente que votó, el 21 de junio de 2016, a favor de escuchar el informe del Secretario General sobre Venezuela–. Es importante señalar que el oficialismo venezolano está dividido respecto a esta estrategia, y que existen sectores que consideran que hay que desistir de la participación de estas negociaciones para concentrarse en la problemática doméstica.

Por último, el presidente Maduro continuará intentando reconquistar peso y presencia en el entorno regional e internacional, y su papel en las negociaciones de paz en Colombia puede brindarle una plataforma importante. Esta postura reforzaría su discurso interno sobre el compromiso de fomentar la paz y el diálogo en Venezuela.

BIBLIOGRAFÍA

- Almagro, Luis (2016). "OEA-OSG/243-16". Washington D.C. En <http://www.oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf>
- Cardozo, Elsa (2016). "Romper el aislamiento". En http://www.el-nacional.com/elsa-cardozo/Romper-aislamiento_0_838716201.html
- *El Nacional* (4 de agosto de 2016). "Uribe: Aprobar pacto con las FARC entregaría Colombia al socialismo chavista". En http://www.el-nacional.com/mundo/Uribe-Aprobar-FARC-Colombia-destruccion_0_896910325.html
- *El Nacional* (22 de julio de 2016a). "ACNUR: A Colombia están llegando "silenciosamente" personas desde Venezuela". En http://www.el-nacional.com/politica/ACNUR-Colombia-llegando-silenciosamente-Venezuela_0_889111095.html
- *El Universal* (5 de febrero de 2016). "En 45% se contrajo comercio entre Venezuela y Colombia". En http://www.eluniversal.com/noticias/economia/contrajo-comercio-entre-venezuela-colombia_7591
- *Europa Press* (28 de agosto de 2015). "Las FARC piden "no transplantar el paramilitarismo" colombiano a Venezuela". En <http://www.europapress.es/internacional/noticia-farc-piden-no-transplantar-paramilitarismo-colombiano-venezuela-20150828171744.html>
- Foro por la vida (2016). "Home". En <http://foroporlavida.blogspot.com>
- González Arana, Roberto y Héctor Galeano David (2014). "Las relaciones Colombia-Venezuela: límites, desgolfización y secutización, tres variables en la política exterior binacional". *Revista Digital de Historia y Arqueología Desde el Caribe Colombiano*. N.º 24, pp. 76-97. En <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/memorias/article/view/6655/6298>
- Hernández-Mora, Salud (2013). "La reunión de Capriles y Santos provoca la ira del Gobierno venezolano". En <http://www.elmundo.es/america/2013/05/30/venezuela/1369875267.html>
- InSightCrime (2010). "ELN en Venezuela". En <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-venezuela/eln-en-venezuela>
- Johnson, Kyle (2016). "¿Por qué no arranca la paz con el ELN?". En <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9575-¿por-qué-no-arranca-la-paz-con-el-eln.html>

3. Venezuela y el diálogo entre gobierno y FARC-EP: la incertidumbre como escenario principal

- Lafuente, Javier (2016). "Una unidad rebelde de las FARC rechaza entregar las armas y desmovilizarse". En http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/07/actualidad/1467879773_341059.html
- Mayorca, Javier (2016). "Hampa 'for export'". En <http://crimenessincastigo.blogspot.com/2016/04/hampa-for-export.html>
- Mayorca, Javier (2014). "Herencia de una guerra. Secuelas de las conversaciones de paz en La Habana sobre la criminalidad venezolana". *Perspectivas* 4. En <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10705.pdf>
- Mesa de la Unidad Democrática-MUD (2012). "Programa de gobierno de la Unidad Nacional (2013-2019)". En http://static.telesurtv.net/filesOnRFS/opinion/2015/12/09/mud_government_plan.pdf
- *Noticias 24* (12 de febrero de 2016). "Venezuela desea participar en misión de la ONU que verificará paz en Colombia, dijo Ramírez". En <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/310041/ramirez-aseguro-que-venezuela-quiere-participar-en-mision-onu-que-verificara-la-paz-en-colombia/>
- OEA (2016). "Vigésimo Primer Informe Semestral de la Misión de Apoyo de Paz en Colombia". En http://www.oas.org/documents/spa/press/XXI-Informe-sobre-la-MAPP-OEA_CP36299S04.pdf
- Observatorio Venezolano de Conflictividad Social-OVC (2016). "Conflictividad social en Venezuela en mayo 2016". En <http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp-content/uploads/2016/06/Conflictividad-social-en-Venezuela-en-mayo-2016.pdf>
- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea) (2015). "Informe 2015". En <http://www.derechos.org.ve/informe-anual-2015/>
- Ramírez, Socorro (2015). "La presidencia de Santos: avances e incertidumbres en Colombia". *Nueva Sociedad*. N.º 260. Buenos Aires, pp. 4-14.
- *Telesurtv* (2 de junio de 2016). "Reunión de la OPEP sin acuerdos para congelar producción petrolera". En <http://www.telesurtv.net/news/Reunion-OPEP-sin-acuerdo-para-congelar-produccion-de-petroleo-20160602-0020.html>
- Zapata, Juan Carlos (2016). "¿Qué hará la Fuerza Armada de Venezuela ante el acuerdo entre el gobierno de Colombia y las FARC?" En <http://konzapata.com/2016/06/que-hara-la-fuerza-armada-de-venezuela-ante-el-acuerdo-entre-el-gobierno-de-colombia-y-las-farc/>

Miriam Gomes Saraiva

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, España.
Profesora asociada del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la
Universidad del Estado de Río de Janeiro, Brasil.

Zimmer de S. Bom Gomes

Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad del Estado de Río de
Janeiro, Brasil.

4. LA POLÍTICA BRASILEÑA FRENTE AL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA DURANTE EL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF

*Miriam Gomes Saraiva
Zimmer de S. Bom Gomes*

La trayectoria colombiana de guerrillas y de pacificación regional es un tema de vital importancia para la dinámica suramericana. Frente a eso, y como consecuencia de la política exterior brasileña de la región, iniciada con el Gobierno de Lula da Silva con el fin de formar un liderazgo regional, la primera apuesta habría sido por un comportamiento activo de Brasil frente a los problemas del vecino país. Sin embargo, la proactividad brasileña en otros temas regionales no se evidenció en el caso de Colombia; al contrario, su postura fue básicamente reactiva y, a veces, pasiva. Esta ausencia de participación provino del Gobierno de da Silva y continuó durante el mandato de Dilma Rousseff. La firma del Acuerdo de Paz de 2016 provocó reacciones modestas por parte del Gobierno brasileño, centradas en la mayoría de los casos en ayuda humanitaria.

El objetivo de este capítulo es debatir el comportamiento brasileño frente a la firma de paz en Colombia durante el Gobierno de Dilma Rousseff. Argumentaremos que su modo de obrar fue poco activo tanto en términos de temas tradicionales a largo plazo relacionados con la política exterior brasileña y las relaciones bilaterales, como en coyuntura política y económica interna de Brasil.

La primera parte se concentra en una breve historia del accionar brasileño durante el Gobierno de Lula da Silva; la segunda trata del comportamiento brasileño frente a Colombia desde el inicio del Gobierno de Dilma Rousseff. A continuación, presentamos la política exterior de Rousseff frente a la cuestión del conflicto, destacando la situación abierta por el Acuerdo de Paz. La cuarta parte está dedicada al análisis de la cuestión de las fronteras. Por último, se esbozarán algunas consideraciones a modo de conclusión.

EL GOBIERNO DE DA SILVA FRENTE AL PROBLEMA COLOMBIANO

El Gobierno de Lula da Silva (2003-2010) cambió el perfil de la política exterior brasileña, adoptando un comportamiento proactivo con el fin de cambiar el formato de las instituciones internacionales a través de una táctica de persuasión dirigida a favorecer los intereses del Sur o, en algunas circunstancias, los brasileños. La idea de aglutinar países emergentes y de menos recursos para contrarrestar el poder de las potencias occidentales consolidadas marcó su política exterior y hubo esfuerzos por establecer un liderazgo internacional de un Brasil como *player* mundial, así como por aumentar su proyección mundial, estructurando una conducción en América del Sur capaz de cambiar la dinámica regional. Desde la perspectiva brasileña, estos dos objetivos serían complementarios una vez que los *policymakers* vieron al fortalecimiento de los lazos con los países vecinos como una forma de fomentar el desarrollo brasileño y la construcción de un bloque de poder autónomo en relación con Estados Unidos, con seguidores y capaz de actuar con más peso en el ámbito internacional (Gratius y Scott, 2013).

Este enfoque de liderazgo en América del Sur recibió apoyo político de diferentes grupos durante el Gobierno de Lula: además de estar fuertemente ligado a los desarrollistas –que vieron en el progreso de la infraestructura

4. La política brasileña frente al proceso de paz en Colombia durante el Gobierno de Dilma Rousseff

regional un elemento importante para el desarrollo brasileño–, fue incentivado por los autonomistas de Itamaraty –que veían a la región como un potente bloque de poder– y una comunidad epistémica prointegración que incluía a los actores políticos del Partido de los Trabajadores (PT) y a los académicos que defienden la integración regional¹. La voluntad política del presidente Lula articuló estas visiones.

El Gobierno de Lula inició con un perfil de estabilidad y crecimiento económico expandiendo la asimetría de Brasil frente a los países vecinos. En este contexto, la política exterior de Lula dio prioridad a la construcción de un ordenamiento de América del Sur en la que Brasil tendría un papel decisivo en la responsabilidad del proceso de integración y regionalización². Con el fin de no obstaculizar las maniobras mundiales del país, el Gobierno brasileño trató de articular la cooperación regional con poca institucionalidad, viendo a Unasur como el principal instrumento para lograr este objetivo. Este liderazgo, por lo tanto, no apuntaba a una integración entendida como una articulación de soberanías, pero sí hacia la cooperación, gobernanza regional y regionalización. Su comportamiento fue el de una aceptación gradual para actuar como *paymaster* asumiendo parcialmente los costos de la cooperación regional, e introduciendo una red de cooperación con los países vecinos en los campos de la asistencia técnica y el financiamiento de obras de infraestructura con fondos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Por otro lado, las relaciones entre Brasil y Colombia han estado marcadas históricamente por un distanciamiento relativo. Entre los factores que

1 En este caso, la actuación del PT en el marco del Foro de São Paulo, creado por el mismo partido, proporcionó una importante contribución para consolidar un pensamiento pro integración en los cuadros de la agrupación. Ver Foro de São Paulo (s/f).

2 La regionalización es entendida como un proceso de interacción entre actores económicos y sociales de la región, pudiendo tener o no incentivos por parte de los gobiernos.

contribuyen a la explicación de este perfil bajo es posible citar el geográfico: debido a la densa selva que se interpone entre los dos países; la falta de infraestructura que los conecte y, principalmente, las diferencias en la visión sobre la forma de abordar el problema propio del conflicto interno colombiano también son variables que hay que considerar. En este punto, vale la pena resaltar que fue fuerte la molestia brasileña generada por la gran influencia de Estados Unidos en el país andino en lo que atañe tanto a la cuestión de la lucha contra las drogas como a las distintas visiones sobre las consecuencias ambientales del combate al cultivo ilícito en la Amazonía a través de fumigaciones, que puede conducir a la destrucción de la biodiversidad y la contaminación de los ríos con hongos y agentes químicos (Ramírez, 1998).

Para algunos autores, esa indiferencia relativa comenzó a reducirse a partir de 2000, con la Primera Reunión de Jefes de Estado sudamericanos en Brasilia, y el lanzamiento de la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), en el contexto del final del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (Borges, 2015).

Aún durante el Gobierno de Andrés Pastrana en Colombia (1998-2002), el entonces mandatario de Brasil, Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 y 1999-2002), se puso a las órdenes para mediar en los acuerdos de paz tentativos de aquel período. Posteriormente, con el ascenso de Uribe, el aún Presidente Cardoso también se apresuró en reforzar la disposición de Brasil para colaborar activamente en las negociaciones de paz, y esta postura fue seguida por Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006 y 2007-2010) después de su posesión. En ninguna de esas ocasiones Colombia eligió a Brasil como mediador o garante (Carpes, 2015: 176).

De hecho, al menos desde el Gobierno de Andrés Pastrana, las diferencias entre Brasil y Colombia parecían irreconciliables. Esto se debió principalmente a la creciente influencia de Estados Unidos en el contexto del conflicto interno del país vecino. En este campo, a finales de 1990, el Gobierno de Estados

4. La política brasileña frente al proceso de paz en Colombia durante el Gobierno de Dilma Rousseff

Unidos inició un proceso de redireccionamiento de recursos para la lucha contra el tráfico de drogas hacia Colombia, pasando a privilegiar a las fuerzas armadas en detrimento de las fuerzas policiales (Martins Filho, 2006: 17). Tan pronto como este movimiento comenzó a quedar claro, el Gobierno brasileño adoptó la posición de caracterizar la “crisis colombiana como un problema de seguridad y *no de defensa*” (Martins Filho, 2006: 17). Según Martins Filho (2006: 22-23), el Ministerio de Defensa de Brasil, en sintonía con el de Relaciones Exteriores, declaraba principios de no intervención y de respeto a la autodeterminación, distanciando a Brasil del conflicto y resistiendo a las presiones externas en el caso de una eventual operación multinacional de carácter militar en la Amazonía brasileña; durante el Gobierno de Lula, Brasil se negó a clasificar a los miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como terroristas³.

A pesar de eso, en los períodos de los Gobiernos de Lula y de Uribe hubo un acercamiento relativo, con un aumento en los flujos de comercio e inversión y visitas presidenciales mutuas, aunque hayan mantenido las distintas visiones sobre cómo lidiar con el conflicto interno colombiano: el Gobierno brasileño, además de diferir en cuanto al enfoque militarista y de seguridad adoptado por Uribe, se debatía en un delicado “acto de equilibrio” entre Colombia y la postura contraria adoptada por Venezuela. La negativa de Brasil de investigar la relación entre Venezuela y las FARC, por ejemplo, causó malestar al presidente Álvaro Uribe (Pastrana, 2016: 5). Por el lado colombiano, Pastrana y Vera (2013) citan la percepción negativa del gobierno en relación a los esfuerzos brasileños por una supuesta sustitución del sistema interamericano representado por la OEA y en contra de Estados Unidos, la incertidumbre sobre los propósitos del liderazgo brasileño, el malestar colombiano frente al continuo apoyo de Brasil por una solución negociada en relación con el conflicto interno, y la resistencia brasileña a acceder al deseo de Uribe de vincular la cooperación antidrogas y la contrainsurgencia en el ámbito del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

3 Las visiones de liderazgo del PT también tuvieron influencia en esa decisión.

EL ASCENSO DE DILMA ROUSSEFF Y LA CUESTIÓN COLOMBIANA

El Gobierno de Dilma Rousseff (iniciado en 2011) heredó de la administración de Lula (2003-2010), del mismo partido, estrategias definidas de la política exterior: la trayectoria revisionista de las instituciones internacionales, la participación activa en foros multilaterales ubicándose como representante de los países del Sur, y la orientación proactiva hacia la dimensión suramericana. La corriente política al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores que había predominado durante los mandatos de Lula siguió en las primeras posiciones. La tendencia de la estrategia desarrollista fue reforzada.

Sin embargo, aunque las estrategias y visiones del mundo han seguido formalmente en vigor, así como los *policymakers* de la política exterior, el comportamiento brasileño experimentó cambios y una reducción visible en la proactividad, que Cervo y Lessa (2014: 133) llaman el “declive de Brasil en las relaciones internacionales”. Brasil fue perdiendo el protagonismo de la política mundial y sus movimientos asumieron un carácter reactivo. Ese cambio fue influenciado por la coyuntura económica internacional y la situación económica interna, la nueva dinámica del proceso de toma de decisiones y, sobre todo, con el paso al segundo mandato, también como resultado de una mayor politización de la política exterior.

Dilma Rousseff, con respecto a América del Sur, procuró mantener las estrategias de la política exterior en vigor para conservar la estructura de gobernanza regional creada y adoptada durante el mandato del presidente Lula; perduraron afinidades con los gobiernos con matices progresistas. Pero la voluntad política demostrada por Lula de articular visiones favorables para la construcción de un liderazgo regional ya no fue sustentada. El ascenso de Rousseff vació la dimensión política del comportamiento brasileño en la región con respecto a sus acciones como un actor estructurador de las instituciones regionales y la definición de las agendas, aunque la Unasur haya

4. La política brasileña frente al proceso de paz en Colombia durante el Gobierno de Dilma Rousseff

seguido siendo la referencia de la acción brasileña frente a situaciones de crisis. Eso se explica, también, en función de la crisis económica interna, la falta de voluntad presidencial, la politización interna de la política exterior para América del Sur y la desarticulación de la coalición interna pro América del Sur debido al cambio de actores en la formulación de la política exterior (Saraiva, 2016).

El cambio de Gobierno en Colombia también se sintió. La elección de Juan Manuel Santos al final del Gobierno de Lula (agosto de 2010) trajo cambios con relación a la postura colombiana frente al conflicto interno –ahora más dispuesta a participar en negociaciones– y también a la política exterior. Según Pastrana y Vera (2013), el Gobierno de Santos puede asociarse a una mayor autonomía de Colombia respecto a EE.UU., y a una política exterior más diversificada, volcada hacia afuera y menos “parroquialista”; es decir, orientada en gran medida hacia los problemas internos de tráfico de drogas y el conflicto con las guerrillas. De manera significativa, Santos promovió acciones para normalizar las relaciones con Caracas y Quito al inicio de su mandato.

La elección de Santos junto a la de Dilma Rousseff (aunque del mismo partido que Lula) generó expectativas de un impulso a las relaciones y de una mayor participación de Brasil en la solución del conflicto en el país vecino. Sin embargo, no fue lo que se observó.

Aunque la forma en la que el Gobierno de Santos ha tratado de resolver el problema del conflicto interno (basado en un diálogo con las FARC) se volvió más aceptable para el posicionamiento brasileño –debido a que se alinea con el discurso tradicional de su diplomacia–, dos factores contribuyeron a que Brasil mantuviese su posición de distancia. En primer lugar, la pérdida de vigor de la política exterior de Dilma Rousseff, tanto en términos generales como para América del Sur, con una disminución del perfil político y la pausa en las iniciativas de construcción de gobernanza regional. En segundo lugar, la política exterior para América del Sur, con respecto a la *policymaking* y

debido a la misma falta de interés presidencial, quedó en manos del PT, a través de Marco Aurélio García (aún dividido entre una eventual simpatía con los temas de la guerrilla y la importancia de poner fin al conflicto).

Los diálogos de paz entre las FARC y el Gobierno colombiano iniciaron formalmente en 2012 sin una participación relevante del Gobierno brasileño (como en muchos otros temas de política exterior), que fue perdiendo el tren de la historia. A medida que avanzaba el proceso, lentamente fueron surgiendo expresiones brasileñas de apoyo y acciones en temas de ayuda humanitaria. En discursos recientes, Dilma Rousseff saludó “la opción de una paz negociada”⁴.

En un primer momento del período de los Gobiernos de Rousseff y Santos, algunos factores parecían apuntar a una dinámica de mayor cooperación de Colombia con relación a las expectativas brasileñas. Es ilustrativa, por ejemplo, la participación de Colombia en la Unasur, contribuyendo con dos Secretarios Generales⁵, así como su aceptación, no sin cierta resistencia, a participar en el CDS. También se pueden mencionar las negociaciones para la plena adhesión de Colombia al Mercosur. La coincidencia de la presencia brasileña y colombiana en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 2011 también abrió un flanco de acercamiento⁶.

Sin embargo, la perspectiva competitiva parece ser la más adecuada para hacer la lectura del comportamiento de Colombia en relación con Brasil en el período reciente. Su participación activa en instituciones regionales también tuvo como objetivo atenuar la importancia al polo brasileño en la región

4 Ver discursos de la presidenta en la Cumbre Extraordinaria de Unasur (5 de diciembre de 2014) y la VII Cumbre de las Américas, Panamá (11 de abril de 2015).

5 María Emma Mejía (desde mayo 2011 a junio 2012) y Ernesto Samper Pizano (desde agosto 2014 hasta enero 2017).

6 El mandato brasileño comprendió el bienio 2010-2011, mientras que el colombiano fue el de 2011-2012.

4. La política brasileña frente al proceso de paz en Colombia durante el Gobierno de Dilma Rousseff

andina y el Caribe y desplazar la influencia de otra potencia secundaria a la que enfrenta, a saber, Venezuela, que lidera el ALBA (Pastrana y Vera, 2013). Pastrana (2016) también identifica siete estrategias colombianas de competencia con Brasil. La opción de la vía de un regionalismo abierto encarnada en la Alianza del Pacífico (AP) trajo molestias a Brasil y el Mercosur, que mantienen un perfil posliberal⁷; así como la presencia de México en América del Sur a través de ese bloque. Análogamente, la opción de Colombia por el modelo neoliberal exportador de materias primas, privilegiando la construcción de infraestructura interna dedicada a la exportación choca con el modelo IIRSA orientado a un desarrollo basado en un mayor nivel de industrialización –este último defendido por Brasil (Pachón, 2014)–. La solicitud de Colombia de unirse a la OTAN es otro ejemplo que dificultó la convergencia entre los dos países⁸.

En octubre de 2015, Dilma Rousseff visitó Bogotá con el objetivo principal de acelerar los acuerdos comerciales –alineado con su inclinación por los resultados tangibles y con la “diplomacia de los resultados”–. Según declaró en ese momento el embajador Paul Estivallet, subsecretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores para América del Sur, Central y el Caribe, “el eje principal de la visita es el esfuerzo de ambos gobiernos por dar más realce a la relación económica y comercial” (Folha de S. Paulo, 2015a). A pesar de una balanza comercial tradicionalmente superavitaria para Brasil y del hecho de que la economía colombiana sea la cuarta más grande de la región, el comercio con ese país queda rezagado en comparación con el brasileño con otros países más pequeños de la región de América del Sur, como es el caso de Chile y de Bolivia (ver Tabla N.º 1).

7 Ver Veiga y Ríos (2007).

8 En 2013, la OTAN y Colombia firmaron un Acuerdo sobre la Seguridad de la Información. Ese acuerdo no reconoce formalmente a Colombia como miembro de la Alianza, pero es un primer paso para la cooperación en el campo de la seguridad (North Atlantic Treaty Organization, 2013).

TABLA N.º 1

Balanza comercial de Brasil (en dólares)

	2011	2012	2013	2014	2015
Colombia	3 961 209 788	4 101 857 369	4 020 762 339	4 099 775 043	3 304 517 143
Chile	9 965 019 852	8 768 581 213	8 808 896 180	8 997 502 301	7 389 297 350
Venezuela	5 858 204 332	6 052 862 258	6 030 579 645	5 806 257 483	3 666 494 345
Bolivia	4 374 860 400	4 904 005 971	5 569 599 147	5 428 693 499	3 988 288 851

Fuente: Aliceweb (2016).

Con la ocasión de ese viaje, se buscó acelerar las desgravaciones relacionadas al Acuerdo de Complementación Económica N.º 59 (Aladi, 2004) entre Mercosur por un lado y Colombia, Ecuador y Venezuela por el otro. Brasil y Colombia también han cerrado un acuerdo automotriz con 8 años de validez que establece cuotas progresivas todos los años para la exportación recíproca de vehículos libres de aranceles a la importación (Folha de S. Paulo, 2015a).

Además de este enfoque económico-comercial, en su última visita al país andino, aunque tardíamente, se explicitó la disposición brasileña de apoyar el proceso de paz. Y en 2016, en una reunión de la CELAC, el gobierno formalizó su voluntad de cooperar.

BRASIL Y LAS REPERCUSIONES DE LA PACIFICACIÓN DEL CONFLICTO

El acuerdo para el cese al fuego definitivo alcanzado en La Habana, en junio de 2016, y la potencial pacificación del conflicto con las FARC cada

4. La política brasileña frente al proceso de paz en Colombia durante el Gobierno de Dilma Rousseff

vez más cercana tiene efectos no solo para Colombia, sino también para la región y específicamente para Brasil. Además, llega en un momento en el que América del Sur sufre otras tensiones, como la polarización Mercosur-Alianza del Pacífico, la presencia de China relacionándose “bilateralmente” con los países de la región, las elecciones presidenciales que están cambiando el perfil político del continente y desmontando la “comunidad epistémica” a favor de un regionalismo de corte político –posliberal, del Foro de São Paulo–. Las relaciones bilaterales Brasil-Colombia pasan por a una dinámica competitiva, como reconoció Pastrana (2016).

Como ya se ha mencionado, la no participación de Brasil en el proceso de paz del conflicto tiene explicaciones tanto del lado brasileño –que observa la parálisis de su reciente política exterior– como del lado colombiano –que rechazó las ofertas de mediación realizadas por el Gobierno brasileño en el pasado y ha adoptado una estrategia competitiva–. Sin embargo, a pesar de esto, hubo algo de iniciativa por parte del Gobierno brasileño para mediar entre el ELN y el Gobierno colombiano en Manaus. Este proyecto no evolucionó como se esperaba; diálogos más consistentes para iniciar un proceso similar al de las FARC entre el Gobierno colombiano y el ELN se producen en Ecuador desde 2014.

En cuanto a la colaboración directa de Brasil, el país ha restringido hasta ahora su participación a misiones de carácter humanitario organizadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja junto con el Ejército Brasileño, que proporcionó aviones para el transporte. En febrero de 2009, fue liberado el exdiputado Sigifredo López. En marzo de 2010, Brasil contribuyó al rescate de Josué Calvo y Pablo Emilio Moncayo. En abril de 2012, participó también en la misión de rescate de los últimos 10 militares y policías secuestrados por las FARC.

Con el encaminamiento de la resolución del conflicto interno en Colombia se retiran diversos obstáculos a las relaciones bilaterales en un momento en el que se vislumbra una mayor inserción internacional del país andino. Si

hasta entonces una participación directa por parte de Brasil en la resolución del conflicto se evitó, en parte, por chocar con las directrices diplomáticas brasileñas en su política regional, ahora que el proceso de paz se encuentra en una fase avanzada, se abren nuevas posibilidades, que se ajustan más armoniosamente con estas mismas directrices, para la actuación de Brasil.

La experiencia brasileña acumulada en la superación de problemas socioeconómicos, especialmente aquellos relacionados con el campo y la lucha contra la pobreza, tiene potencial para acercar a los dos países. Desafíos de similar naturaleza se imponen al futuro del posacuerdo colombiano⁹. Así, además de estar contribuyendo a la estabilidad regional, Brasil estará actuando de acuerdo a su búsqueda de liderazgo al servir como un modelo para el vecino y para el desarrollo del continente suramericano sin herir el principio de “no intervención”.

La última visita de Rousseff al país muestra señales hacia esa participación. Además de las acciones comerciales, que fueron el punto central de la reunión, y de las humanitarias del pasado, el Gobierno de Dilma Rousseff se comprometió a cooperar con Colombia en acciones posacuerdo. Entre ellas podemos citar los acuerdos para la remoción de minas (Colombia es uno de los países más afectados por este tipo de armas en el mundo), los acuerdos sobre la agricultura con el fin de recuperar las áreas rurales afectadas por los conflictos, y los acuerdos de cooperación contra la minería ilegal, especialmente en la zona fronteriza. Rousseff considera acciones en este sentido como un “pleno apoyo de Brasil en la reconstrucción del país

⁹ De acuerdo con Mariana Carpes (2015: 179), “Brasil tiene experiencia en programas de erradicación del hambre y reducción de la pobreza (Hambre cero), facilitación del crédito para la adquisición de vivienda popular (Mi casa, mi vida), el empoderamiento de la mujer como responsable financiera en el seno familiar (Bolsa familia), programas para la reestructuración del campo basados en la agricultura familiar (Programa de adquisición de alimentos), así como el programa para llevar salud a las poblaciones que viven en las regiones más remotas del país (Más médicos). Cada una de estas experiencias exitosas en Brasil se refieren a los desafíos que enfrentará Colombia tras la desmovilización de la guerrilla y podrían ser incorporadas por Colombia en el período posacuerdo”.

4. La política brasileña frente al proceso de paz en Colombia durante el Gobierno de Dilma Rousseff

en el posconflicto” (Palomino, 2015). Se espera que con la pacificación del conflicto en Colombia haya una modernización del sector agrícola que genere oportunidades para el sector brasileño de máquinas y equipos agrícolas. Se abre un camino político para que Brasil actúe en mayor medida con el instrumento de la cooperación técnica y proveyendo su *know-how* en esa área.

En este orden de ideas, el escenario económico en el país vecino es prometedor, beneficiando no solo a Brasil sino también a la región. Aproximadamente el 50% del territorio colombiano está dominado por la guerrilla. También, según las estimaciones, se espera un crecimiento económico anual más alto del orden del 1% con el fin del conflicto. Siendo Colombia el segundo mayor importador, en general, desde América del Sur (solo por detrás de Bolivia), especialmente de productos manufacturados, esto tiende a generar una mayor demanda de productos brasileños. Rafael Pardo, ministro colombiano para el posconflicto, promete planes de desarrollo de 350 municipios ahora ocupados por las FARC. Los países de la Alianza del Pacífico, en su XI Cumbre, citaron el fin del conflicto interno colombiano como un elemento potencial para aumentar los lazos de unión entre los países de la región. Una de sus conclusiones fue el deseo de promover, junto con el Mercosur, la cooperación a la integración regional (Alianza del Pacífico, 2016).

Las inversiones directas de Brasil en Colombia muestran una tendencia al alza, aunque hayan tenido una caída entre 2012 y 2013. Varias empresas brasileñas ya operan en el país como Petrobras, Votorantim y Gerdau (en la industria de la siderurgia), Norberto Odebrecht y Camargo Corrêa (constructoras), Marcopolo y Busscar (en la fabricación de carrocerías para autobuses), Vale do Rio Doce y Artecola (Brasil, 2012: 50). El país cuenta con una ubicación geográfica estratégica para las empresas interesadas en el mercado regional, con puertos en el Caribe y el Pacífico. El BNDES, que viene jugando un papel importante como instrumento de la política regional de Brasil, también financia exportaciones y proyectos de empresas brasileñas en Colombia. En el contexto del Gobierno de Rousseff, el Banco aprobó financiamiento por

un total de USD 90 millones para la exportación de Scania Latin America de hasta 454 autobuses fabricados en Brasil a Colombia (BNDES, 2011). Según el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Armando Monteiro, “los países de la Cuenca del Pacífico de América del Sur merecen la atención especial del Plan Nacional de Exportaciones”. Él identificó también el potencial para el fortalecimiento de las relaciones a través de los programas colombianos de inversión en logística e infraestructura (Portal Brasil, 2015).

En sus efectos sociales, una de las repercusiones de la pacificación del conflicto se refiere al tema de los desplazados internos: Colombia es el país del mundo que lidera esta estadística y ese fenómeno genera efectos en los países vecinos. Venezuela y Ecuador son los principales receptores de los colombianos que huyen del conflicto. Brasil también recibe parte de ese contingente. Según ACNUR (2015), los nacionales de Colombia fueron los mayores solicitantes de refugio en Brasil en 2010 (92), 2011 (221) y 2012 (276). Entre 2010 y 2013, Brasil reconoció la condición de refugiado a 200 colombianos. En el cómputo total, según datos del Conare de 2014, Colombia aún se mantiene en el segundo lugar como país de origen de los refugiados admitidos por Brasil (con un número de 1 218). El primer lugar es Siria (con 1 524 admitidos) solo recientemente. También de acuerdo con el informe de la agencia de la ONU,

la reducción de las solicitudes de refugio hechas por colombianos se debe en parte a los avances en las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, pero principalmente a la adhesión de Colombia al Acuerdo de Residencia del Mercosur. Este acuerdo facilita a los colombianos la obtención de residencia temporal en Brasil por un período de dos años, que posteriormente puede convertirse en residencia permanente. Desde el año 2013, la mayoría de los colombianos que llegaron a Brasil solicitó residencia basándose en el Acuerdo del Mercosur. Así, en julio de 2014, el número de refugiados sirios superó a los colombianos, convirtiéndose en la principal nacionalidad de los refugiados que viven en Brasil (ACNUR, 2015).

4. La política brasileña frente al proceso de paz en Colombia durante el Gobierno de Dilma Rousseff

Incluso ante los avances en relación con la pacificación del conflicto y, en el caso de Brasil, de la caída en el número de solicitudes de refugio –que se convirtieron en pedidos de residencia– el país andino sigue ahuyentando nacionales a los países del entorno. La paz completa y definitiva entre las partes tiene el potencial de reducir este foco de tensión de la lista de preocupaciones de sus gobiernos.

Las medidas posacuerdo y la participación brasileña tendrán el potencial de contribuir a reducir las tensiones, estabilizando a las poblaciones afectadas por el conflicto y facilitando el retorno de aquellos que son residentes en Brasil o están bajo la condición de refugiado. Los mecanismos de reparaciones y restituciones previstos por el Acuerdo negociado entre el gobierno y las FARC pueden contribuir a esto.

EL ÁMBITO FRONTERIZO

El conflicto civil de Colombia tiene un impacto directo en la formulación de la política brasileña para las fronteras. Las repercusiones de una eventual paz, por tanto, también tendrán su efecto. “Se estima que Brasil ha recibido informalmente alrededor de 4 000 colombianos, a través de la frontera norte de la Amazonía” (Rodrigues, 2010: 143).

Históricamente, existe una gran preocupación con las fronteras amazónicas de Brasil: su gran extensión y baja densidad poblacional son elementos que facilitan su vulnerabilidad. Las incursiones guerrilleras en territorio brasileño, por un lado, y la creciente influencia de Estados Unidos en el contexto del conflicto colombiano a través del Plan Colombia, por el otro, contribuyeron a aumentar las tensiones a lo largo de los 1 644 kilómetros de frontera que separan a los dos países. Al inicio de 2000, esta dinámica motivó el lanzamiento por parte de Brasil del Plan Cobra (Colombia-Brasil), que tenía el objetivo de prevenir los posibles efectos colaterales del entonces

recientemente lanzado Plan Colombia, como las violaciones de la frontera brasileña por parte de la guerrilla. En el contexto del Gobierno de Rousseff, se observó el lanzamiento, en junio de 2011, del Plan Estratégico de la Frontera (PEF), que tenía como objetivo un nuevo énfasis en la prevención, control y represión del crimen transnacional.

La actual estrategia de la frontera brasileña define tres zonas geográficas estratégicas: norte, centro y sur. Las subregiones de Paríma-Alto Río Negro y Alto Solimões, en el Arco Norte son las que contienen segmentos de frontera compartida con Colombia. En ellas, además del problema de incursiones guerrilleras, existe también la preocupación de las incursiones de mineros y de redes internacionales vinculadas al tráfico de cocaína.

En 2013, Brasil anunció la creación del Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (Sisfron), comandado por el ejército y vinculado al Sistema de Defensa Aérea Brasileño (Sisdabra) dirigido por la Fuerza Aérea. (Finlay y Forman, 2014: 20-21). Se han hecho esfuerzos por parte del Ministerio de Defensa por evitar que los proyectos sean vistos como una estrategia hostil para los vecinos y para vincular las acciones de Brasil relacionadas a las fronteras al desarrollo nacional.

La pacificación del conflicto y, en especial, la disminución de la influencia de Estados Unidos pueden contribuir al acercamiento de Brasil y Colombia en el campo de la inteligencia en la región amazónica. El Sistema de Vigilancia de la Amazonía (Sivam), que no fue concebido en una lógica de cooperación, puede ser instrumental para esto. A pesar de que en el discurso brasileño se venga considerando la posibilidad de compartir información en la medida en que Brasil aumente su participación regional, hasta ahora se ha hecho poco en concreto (Fagundes y Duarte, 2014: 132-133). En el contexto del CDS, las acciones para consolidar una zona de paz suramericana y cooperación en materia de defensa apuntan en esa dirección, con la adopción de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad y la creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE). Bilateralmente, se llevó a cabo

4. La política brasileña frente al proceso de paz en Colombia durante el Gobierno de Dilma Rousseff

la operación conjunta Colbra, entre las fuerzas aéreas, para un mayor control del espacio aéreo, simulando la invasión de la frontera por aeronaves desconocidas –siendo la más reciente la número IV en 2015–. Igualmente, se puede citar el ejercicio naval conjunto llamado Bracolper, donde también participa Perú.

Aún así, no se debe esperar en el corto plazo la desmovilización de las fuerzas militares en la región (como ocurrió relativamente en la frontera sur). Los militares brasileños son muy desconfiados y tienen en la Amazonía una buena razón para su existencia y un argumento para obtener recursos para las Fuerzas Armadas. Los documentos oficiales de defensa brasileños¹⁰ evitan nombrar a un enemigo puntual. Determinar quién es el enemigo es clave para definir las hipótesis del uso de la fuerza militar. Está claro, sin embargo, que no existe la más remota posibilidad de un conflicto armado con Colombia. Las amenazas de violación de las fronteras de las FARC, si antes eran relativamente pequeñas en el pasaje de la díada colombo-brasileña, ahora se reducen aún más, alejando consigo cualquier hipótesis del uso de la fuerza militar también en este contexto. Según Vitelli (2015), a partir del análisis de los documentos oficiales y discursos, son los países poderosos la gran amenaza identificada por Brasil. Otro punto a destacar es la referencia recurrente a la defensa de los recursos naturales en las estrategias de defensa, consolidados en la Amazonía y en el Atlántico Sur (véase los cambios en el posicionamiento de tropas y unidades hacia el oeste, el norte y sur del Atlántico).

10 En referencia a la Política de Defensa Nacional, la Estrategia de Defensa Nacional y el Libro Blanco de Defensa.

CONCLUSIÓN

El Acuerdo de Paz del Gobierno colombiano con las FARC es muy reciente y faltan muchos detalles que deben ser resueltos. Los costos de los ajustes posacuerdo son muy altos y aún no queda claro hasta dónde puede llegar la colaboración brasileña. Por un lado, la crisis político-económica que experimenta Brasil este 2016 no tiene precedentes y ha afectado enormemente la política exterior del país. El cambio de gobierno, con la interinidad y posible permanencia de Michel Temer como presidente, trajo cambios en el perfil de la política exterior aún difíciles de visualizar en el corto plazo. Por otro lado, América del Sur, en general, viene sufriendo cambios en su perfil político y la comunidad epistémica regional prointegración basada en las ideas progresistas del Foro de São Paulo está siendo desmantelada.

Sin embargo, es posible argumentar que el Gobierno brasileño en sus sucesivos presidentes, frente a un tema regional y de frontera tan relevante, no adoptó una posición significativa. Quedó inmovilizado entre los preceptos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la no intervención en otros países y la posición histórica de izquierda del PT. En un escenario de búsqueda de un liderazgo regional, Brasil pudo haber tenido un rol destacado, pero el Gobierno brasileño no adoptó ningún comportamiento mucho más allá del discurso oficial de colaboración con el Gobierno de Colombia. De este modo, perdió la oportunidad de asumir un papel positivo de constructor de una agenda regional. La situación brasileña actual es muy dinámica, y, así como el proceso de paz y posacuerdo, todavía tiene caminos que recorrer.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2015). “Refugio en Brasil”. En http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf?view=1
- Aladi (2004). “Acuerdo de Complementación Económica N.º 59”. En <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/4d5c18e55622e1040325749000756112/a87b9915768aab9b032578af004bcd49?OpenDocument>
- Alianza del Pacífico (2016). “Declaración de Puerto Varas”. En <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-puerto-varas>
- Aliceweb (2016). “Home”. En <http://aliceweb.mdic.gov.br/>
- BNDES (2011). “BNDES financiará com US\$ 90 milhões exportação de ônibus brasileiros para a Colômbia”. En http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2011/todas/20111017_colombia.html
- Borges, Fábio (2015). “Um Balanço das relações Brasil e Colômbia: desconfianças e convergências”. *Paiguás*. Vol.1, N.º 2, pp. 90-102.
- Brasil (MRE) (2012). *Como Exportar: Colômbia*. Ministério das Relações Exteriores: Brasília.
- Carpes, Mariana (2015). “O Papel do Brasil no período pós-conflito na Colômbia”. *Iberoamericana*, vol. 57, N.º 2, pp.175-179.
- Cervo, Amado L. y Antonio Carlos Lessa (2014). “O declínio: a inserção internacional do Brasil (2011-2014)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 57, N.º 2, pp.133-151.
- Fagundes, Flávia Carolina Resende y ÉricoEsteves Duarte (2014). “International Cooperation for Ensuring the Safety of Brazil’s Land and Maritime Boundaries”. En: *International Security: A European-South American Dialogue* (2014). XI Forte de Copacabana Conference. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 129-138.

- Finlay, Brian, Johana Mendelson Forman (2014). "Managing Transnational Border Threats: Brazil as a Global Mentor". En: *International Security: A European-South American Dialogue*. XI Forte de Copacabana Conference Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Folha de S. Paulo (2015). "Brasil e Colômbia fecham acordo automotivo e miram livre-comércio". En <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/236012-brasil-e-colombia-fecham-acordo-automotivo-e-miramlivre-comercio.shtml>
- Folha de S. Paulo (2015a). "Em viagem à Colômbia, Dilma tentará reforçar comércio com vizinho". En <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/10/1689076-em-viagem-a-colombia-dilma-tentara-reforcar-comercio-com-vizinho.shtml>
- Foro de São Paulo (s/f). "Home". En <http://forodesaopaulo.org/>
- North Atlantic Treaty Organization (2013). "NATO and Colombia open channel for future cooperation". En http://www.nato.int/cps/en/SID-5BD27A88-B376D2C3/natolive/news_101634.htm
- Gratius, Susanne y Miriam G. Saraiva (2013). "Continental regionalism: Brazil's prominent role in the Americas". En M. Emerson y R. Flores (Eds.), *Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership. From the bilateral and regional to the global*. Brussels: CEPS, pp.218-236.
- Martins Filho, João Roberto (2006). "As Forças Armadas Brasileiras e o Plano Colômbia". En: C. Castro (org.), *Amazônia e Defesa Nacional*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Pachón, Oscar Simmonds (2014). "Brasil y Colombia frente a la integración infraestructural: entre la construcción de región y el ostracismo". *Papel Político*, vol.19, n.1, jan./jun., pp.237-263.
- Palomino (2015). "Brasil e Colômbia assinaram acordos para fortalecer laços econômicos". En http://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/09/internacional/1444424996_537202.html
- Pastrana, Eduardo Buelvas y Diego Piñeras Vera (2013). "Las relaciones entre Colombia y Brasil en un contexto de regionalización diversificada en Suramérica y de un mundo multipolar emergente". *Papel Político*, vol.18, N.º 2, pp.613-650.

4. La política brasileña frente al proceso de paz en Colombia durante el Gobierno de Dilma Rousseff

- Pastrana, Eduardo Buevas (2016). "Colombia's Strategies of Contestation facing the Emergence of Brazil as a Regional Power". En: G.L. Gardini and M.H.T. de Almeida (eds.), *Foreign policy responses to the rise of Brazil. Balancing power in emerging states*. New York, Palgrave Macmillan, pp.177-194.
- Portal Brasil (2015). Brasil estreita relações comerciais com a Colômbia. En <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/07/brasil-estreita-relacoes-comerciais-com-colombia>
- Ramírez, Constanza (1998). "Conflicto Agrario y Medio Ambiente". *Revista Foro*. N.º 35, sep., pp. 21-22.
- Rodrigues, Gilberto M. A. (2010). "O Futuro do Refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário". En: Luiz Paulo T.F. Barreto (org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília, ACNUR, Ministério da Justiça.
- Saraiva, Miriam Gomes (2016). "Estancamiento e crise da liderança do Brasil no entorno regional". En: A. Serbín (Ed.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Fín de siglo y la reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*, Buenos Aires, CRIES, pp. 295-310.
- Veiga, Pedro da M. e Ríos, Sandra P. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile, CEPAL. Série Comércio Internacional N.º 82.
- Vitelli, Marina (2015). "La identidad estratégica de Brasil: política de defensa para un jugador global". *Colombia Internacional*. N.º 85, sep./dec. pp.141-169.

Mauricio Jaramillo Jassir

Internacionalista por la Universidad del Rosario, magíster en Relaciones Internacionales por la Sciences-Po Toulouse y en Geopolítica por la Universidad París 8. Aspirante en último año de doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Toulouse I. Profesor de carrera en el Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario. Asesor de la Secretaría General de Unasur.

5. EL POSACUERDO COLOMBIANO: UN PROCESO NACIONAL CON ECOS SURAMERICANOS

Mauricio Jaramillo Jassir

INTRODUCCIÓN

Desde su internacionalización a comienzos de los noventa y especialmente con la puesta en marcha del Plan Colombia, el conflicto colombiano adquirió connotaciones regionales. Esto se debió a tres factores: la postura asumida por algunos Estados para involucrarse con la paz en Colombia; las exigencias de algunos gobiernos, especialmente en los dos mandatos de Álvaro Uribe Vélez para que los vecinos tomaran partido; y recientemente, el pedido expreso del país para que la región en su conjunto apoyara el proceso de paz que debe conducir a la desmovilización de las FARC. En medio de esta expectativa han surgido inquietudes y preguntas por el papel de Suramérica y su contribución a la viabilidad de posacuerdo. Nunca antes en su historia, la región había canalizado tantos esfuerzos en la concreción de una paz negociada en una de sus naciones. Unasur, como paraguas institucional, ha tenido una incidencia en algunas etapas de la desactivación del conflicto colombiano, por lo que los retos que se desprenden de este escenario son innumerables. El presente capítulo explora los alcances y las limitaciones de Unasur en el posacuerdo colombiano. Para ello, se divide en tres partes. En primer lugar, se describe brevemente el papel que desempeñaron algunos

países latinoamericanos como Cuba, México y Venezuela en la visibilidad del conflicto y en la apertura de espacios para su finalización. En segundo lugar, se analiza el involucramiento de Unasur en el mismo, desde que el primer secretario general, Néstor Kirchner, intercedió para forjar una humanización del mismo. Finalmente, se exploran las posibilidades de incidencia del bloque suramericano en aspectos clave del proceso en curso.

UN NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL, REGIONAL Y NACIONAL

Luego de que el Gobierno colombiano decidiera poner fin a medio siglo de confrontación armada con la guerrilla más grande de ese país, surge la necesidad de reflexionar sobre el papel de la región en lo corrido de los diálogos, y el que pueda desempeñar una vez pactada la paz. El escenario actual que ha conducido a los Acuerdos de La Habana tiene un contexto regional muy diferente al que acompañó otros procesos de paz. Esto es válido especialmente para el último y de mayor envergadura, emprendido por el Gobierno de Andrés Pastrana Arango a finales de los noventa, y terminado abruptamente en febrero de 2002. Sobresalen al menos tres diferencias importantes en cuanto al marco internacional, regional e interno entre ese momento y el presente.

En primer lugar, para ese entonces Estados Unidos aún tenían una relación estrecha con América Latina, y su prestigio en el mundo y en esa zona no estaba tan cuestionado. La intervención militar en Serbia contra el Gobierno de Slobodan Milosevic en 1999 fue duramente contestada por los Gobiernos de la República Popular de China y la Federación Rusa. Sin embargo, en término generales, se llegó a contemplar la posibilidad de que aquello respondiera al propósito humanitario de poner fin a la “limpieza étnica” en Kosovo, el último resquicio de la guerra de los Balcanes, que tanto impacto había causado (Teson, 2009: 42). Había una sensibilidad internacional por detener

la situación, especialmente, desde que se denunció el genocidio en contra de población bosnia-musulmana, en el campo de refugiados de Srebrenica en julio de 1995. Actualmente, el desprestigio por el fracaso rotundo en las intervenciones de Afganistán e Irak no deja espacio para siquiera contemplar la idea de una inspiración humanitaria. Esto derivó además, en un alejamiento de Washington respecto de América Latina, que se ha intentado corregir en los últimos años de la segunda administración de Barack Obama.

En segundo lugar, las FARC habían conseguido un avance militar sin antecedentes, y el Estado colombiano, a su vez, había cedido espacios en el plano político así como en el estratégico-operativo-táctico militar. La toma del municipio de Mitú, capital del Vaupés, en noviembre de 1998 en la frontera con Brasil, marcaba para muchos el tránsito desde una guerra de guerrillas (o popular prolongada) a una guerra de movimientos. A finales de los noventa se temía porque la guerrilla pudiera tomar el control de otros municipios similares al de Mitú, es decir, apartadas y donde el Estado no tenía capacidad de respuesta. Eso quedó al descubierto cuando las FARC a través de la Operación Marquetalia tomaron el control de esa población, y tuvieron como rehenes durante varios años a los policías que se encontraban en dicha estación y que buscaron repeler, sin éxito, el feroz ataque. En respuesta a la dramática situación, el gobierno negoció con Estados Unidos ayuda en el marco del Plan Colombia. Inicialmente, se contaría con el apoyo de varios actores de la comunidad internacional, y se pensaba que este se canalizaría para la reconstrucción en el posacuerdo. El entonces presidente de Colombia, Andrés Pastrana, lo comparaba con el Plan Marshall. No obstante, las discusiones en el Congreso de Estados Unidos hicieron que el Plan tomara una orientación distinta, y el énfasis finalmente fue puesto en el fortalecimiento de la fuerza pública. Es decir el Plan Colombia que inició como una propuesta de reconstrucción para la paz, se convirtió, en su aplicación, en cooperación para fortalecer el aparato militar y policial consistente en 4 billones de dólares (Dion y Russler, 2008: 400). Esto provocó inquietudes en algunos países de la zona, pues se temía por una regionalización del conflicto colombiano. Brasil, Perú y Venezuela especialmente mostraron su preocupación, pues

temían por un escalamiento del mismo provocado por la militarización que se derivaría del Plan Colombia (*BBC Mundo*, 2000).

Y tercero, el gobierno tenía en ese entonces la obligación de negociar con la guerrilla, por el “mandato por la paz” aprobado en una consulta el 26 de octubre de 1997. Más de 10 millones de colombianos se habían pronunciado por poner fin de manera pactada al conflicto. La iniciativa fue presentada por la Red de Iniciativas por la Paz, la Fundación País Libre y Unicef (*El Tiempo*, 1998).

Las exigencias por las que se manifestó ese segmento representativo de ciudadanos fueron las siguientes:

- No más guerras: resuelvan pacíficamente el conflicto armado.
- No más atrocidades: respeten el derecho internacional humanitario.
- No vinculen menores de 18 años a la guerra.
- No asesinen.
- No secuestren personas.
- No desaparezcan personas.
- No ataquen a la población ni la desplacen a la fuerza.
- No vinculen civiles al conflicto armado.

En contraste, el actual proceso de paz tiene otro origen y contexto. Primero, el rol de Washington ha variado pues no se puede disociar su eventual papel en las negociaciones y en el posacuerdo sin su posición frente a América Latina en los últimos dos años. Es importante tener en cuenta una estrategia renovada hacia la región que resulta de la conjugación del inocultable repliegue de gobiernos progresistas, la presión por acabar con el bloqueo a Cuba, y la degradación de la situación en Venezuela. En este marco, el Gobierno de Barack Obama entendió la necesidad de flexibilizar su postura y avanzó en el descongelamiento de la relación con La Habana.

Esta nueva aproximación confirmó una relación especial entre Bogotá y Washington que ha sido considerada por muchos como esencial para el segundo para mantener su influencia en la región andina, donde el antiamericanismo en política exterior ha sido evidente en los últimos años. Por primera vez, un Gobierno estadounidense ha decidido nombrar a un representante especial para el proceso de paz en Colombia, Bernard W. Aronson –y dio un espaldarazo sin antecedentes a los esfuerzos de Juan Manuel Santos–. En la época de los diálogos en El Caguán, el Gobierno de Bill Clinton decidió retirar el apoyo que inicialmente había dado a esa negociación ante el secuestro y posterior asesinato de tres antropólogos estadounidenses, Terence Freitas, Ingrid Washinawatok, y Laheenae Gay, a manos de las FARC. Sin embargo, con la continuación de los Diálogos de Alto Nivel entre ambos gobiernos, esta vez el apoyo ha sido expreso, y se espera que el Congreso apruebe la propuesta del Plan Paz Colombia, que equivaldría a unos 450 millones de dólares (Ayuso y Lafuente, 2016), un apoyo para el posacuerdo muy similar al concebido por la administración de Pastrana, pero que en ese momento no se concretó.

Segundo, en el plano regional, la salida de la escena política de Hugo Chávez le quita al Gobierno colombiano presión y hace que las FARC pierdan visibilidad regional. El expresidente venezolano había sido un promotor de la paz en Colombia, insistiendo en la imperiosa necesidad de ajustarlo al Derecho Internacional Humanitario, reconociéndole la beligerancia al grupo (Szesnat y Bird, 2012: 222), una propuesta que cayó muy mal en algunos círculos colombianos, pues se interpretó como una señal de apoyo a la guerrilla, y como un desafío al Gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

La situación regional actualmente es muy distinta, y no existe ni la exigencia de Colombia a terceros de declarar a las FARC como terroristas, ni divisiones regionales sobre cómo calificar a la guerrilla. El debate sobre si deben o no ser catalogadas como tal ha dado paso a un apoyo unívoco y sin condicionamientos al proceso de paz.

Tercero, internamente, el panorama también es diferente ya que el Estado negoció con una guerrilla militarmente debilitada, y con espacios regionales cada vez más cerrados, pues las FARC jamás pudo capitalizar el progresismo a escala regional, y entablar negociaciones de paz en medio de ese marco que le hubiera resultado más favorable.

Este nuevo contexto invita a hacer una reflexión sobre la nueva institucionalidad suramericana y el posacuerdo en Colombia. Se trata de un escenario renovado y en el que sobresale la creación de la Unión de Naciones Suramericanas en 2008, que desde sus inicios estuvo presente en la humanización del conflicto colombiano.

LA REGIÓN, CLAVE EN LA PAZ

La internacionalización del conflicto colombiano tuvo al menos dos procesos sobresalientes o, si se quiere, dos lecturas. Por internacionalización se entiende el grado de exposición del conflicto a la comunidad internacional (Carvajal y Pardo, 2002: 185; Observatorio de Política Exterior Colombia, 2008: 1) y el intento del Estado colombiano por inscribir el mismo, en una dinámica global como la del terrorismo (Borda Guzmán, 2007: 68). Esto dio pie a que, de un lado, la comunidad internacional se involucrara en los intentos por establecer la paz y, de otro, que Estados Unidos *por invitación* (Tickner, 2007: 91) tuviera una injerencia directa del mismo, no tanto para su resolución, sino para apoyar al Estado militarmente. Los primeros contactos que tuvieron el claro respaldo de la comunidad regional, y más precisamente de México y Venezuela, ocurrieron durante el Gobierno de César Gaviria a comienzos de los noventa. Tras conversar con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar –que agrupaba al Ejército de Liberación Nacional, al Ejército Popular de Liberación y a las FARC– en Cravo Norte, departamento de Arauca, en el occidente colombiano, se acordaron negociaciones en Caracas y en Tlaxcala. Allí, por primera vez, se vio a guerrilleros y funcionarios del

gobierno en el exterior, dialogando con el objetivo de llegar a un acuerdo que pusiera fin al conflicto, y permitiera la desmovilización de guerrilleros, tal como había sucedido en el pasado reciente, con la reintegración del M-19.

Posteriormente, en el Gobierno de Ernesto Samper se avanzó en la necesidad de dotar de un marco jurídico a ese conflicto, con la firma y ratificación del Protocolo Adicional (II) a los Convenios de Ginebra de 1977¹ (Carvajal y Pardo, 2002: 186). Se acordó, además, un punto de suma relevancia en cuanto a la visibilidad regional e internacional y que contribuía a su humanización: el establecimiento en el país de una Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Esa labor de monitoreo le daba una relevancia capital a un tema transversal y que no había tenido suficiente peso en la política estatal.

Con la llegada de Andrés Pastrana y de la Diplomacia por la Paz, la internacionalización se profundizó y esta vez se confirmaron dos grupos de países amigos que acompañaron las negociaciones de paz con FARC y ELN. En los diálogos de la zona de El Caguán, al sur del país, estaban Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela. A esto se sumó un enviado especial del Secretario General de Naciones Unidas, James Lemoine (*El Tiempo*, 2002). Estos fueron clave para que el proceso no se abandonara, ante los evidentes desacuerdos entre guerrillas y gobierno. No obstante, en febrero de 2002, y con el secuestro del congresista Jorge Gechem, el presidente Pastrana dio por concluidas las negociaciones.

La llegada casi seis meses después de Álvaro Uribe Vélez estuvo marcada por las exigencias de la guerrilla, y por condiciones del gobierno para negociar. Entre ellas aparecía una renuncia a las armas y la libertad de todos los secuestrados. De nuevo se acudió a la comunidad internacional, esta vez al Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, para que ejerciera sus buenos oficios (inicialmente el gobierno quiso la mediación, pero Annan sugirió la figura de buen oficiante). Las FARC respondieron

1 Se trata de un Protocolo que busca la protección a las víctimas civiles en conflicto armado de carácter no internacional.

tajantemente que, aunque el papa Juan Pablo II o la reina Isabel fueran mediadores, jamás negociarían con esa administración, acusada de cercanía con el paramilitarismo (*La Nación*, 2002). Así se continuó con el esfuerzo de Pastrana de aislar a la guerrilla, para lo cual se contó con el respaldo de México; el Gobierno de Vicente Fox decidió cerrar un espacio que la guerrilla tenía en ese país en manos de “Marco Calarcá”, y la inclusión de las FARC en la lista de organizaciones terroristas de Estados Unidos y de la Unión Europea.

Pero el papel del vecindario fue más allá, pues mientras el Gobierno venezolano insistía en una salida negociada, el de Uribe se aislaba de Suramérica abriendo tres frentes de batalla:

- Se firmó un acuerdo militar con EE.UU. que permitía la presencia de militares en siete bases (*Semana*, 2009).
- Retomó unilateralmente las aspersiones aéreas de glifosato en la frontera con Ecuador. Esto a pesar del compromiso de no hacerlo en una franja de 10 kilómetros según un convenio firmado el 7 de diciembre de 2005 entre los ministros de relaciones exteriores, Carolina Barco y Francisco Carrión (*El Universo*, 2006).
- Exigió a los vecinos que declarasen a las FARC como un grupo terrorista.

En marzo de 2008, las relaciones llegaron a su peor momento, cuando de forma sorpresiva, el Gobierno de Uribe Vélez autorizó el bombardeo en la zona limítrofe entre Colombia y Ecuador, ingresando al espacio aéreo ecuatoriano y provocando daños en la zona. Aunque en un primer momento se negó la incursión en el espacio vecino, quedó en evidencia que se había bombardeado un espacio soberano de Ecuador. Quito y Caracas rompieron relaciones con Bogotá, hasta que en la Cumbre de Bariloche, una de las primeras de Unasur, se manifestó la voluntad de los países de la zona de no apoyar ese tipo de intervenciones, contrarias al derecho internacional, y Colombia quedó aislada en su propósito en encauzar la zona en su guerra contra las FARC. En la declaración final se consignó el anhelo de defender la integridad territorial de los Estados decidiendo, entre otras cosas:

Reafirmar que la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región (Unión de Naciones Suramericanas, 2009).

Finalmente, en la XX Cumbre convocada por el Grupo de Río, Uribe y Correa pusieron fin a la disputa, pero subsistía la imagen de un Ecuador que no olvidaría fácilmente semejante agresión.

UNASUR Y LA PAZ EN COLOMBIA

El primer secretario de Unasur, Néstor Kirchner, tuvo un interés marcado en lograr la liberación de algunos secuestrados. Por eso uno de sus primeros gestos fue la participación en la liberación del hijo de Clara Rojas. Rojas había sido secuestrada por las FARC y su hijo había nacido en cautiverio y debía ser entregado. No obstante, y a pesar de que la guerrilla había anunciado tener al menor, no estaba en su control y el evento convocado para su liberación fue un rotundo fracaso (*La Nación*, 2008). La guerrilla no solo le había mentido al país, sino que quedaban al descubierto problemas en la cadena de mando entre el Secretariado –máxima instancia guerrillera– y algunos poderosos mandos medios.

Durante el mandato de Uribe, que coincidió con la creación de Unasur, la tensión entre Bogotá y sus vecinos por las FARC fue en aumento, hasta la llegada de Juan Manuel Santos y el anuncio dos años después de su primer gobierno de negociar una paz definitiva. Desde el comienzo, el proceso estuvo inmerso en una lógica regional e internacional. Se anunció el acompañamiento de Chile, Cuba, Noruega y Venezuela y se tuvo el respaldo pleno del secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon.

¿Cuál debía ser el papel de la comunidad regional en el proceso? Se podría decir que la región suramericana ha sido esencial en varios aspectos. Desde

la llegada de Ernesto Samper Pizano a la secretaría general, hubo un claro interés en promocionar la salida negociada en Colombia a través de la institucionalidad suramericana. Esto tenía sentido, pues a diferencia del pasado –y de ahí la necesidad de resaltar la relevancia del nuevo contexto regional–, se podría aprovechar la existencia de una constelación de instituciones que le daban al proceso visibilidad, transparencia y acompañamiento. Esta vez, no solo las partes avanzaron en temas de fondo, como nunca sucedió en El Caguán, sino que se llegó a propuestas concretas sobre los aportes de la región suramericana que serían canalizables a través de Unasur.

En ese orden de ideas, cabe resaltar la existencia del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el primero de los consejos sectoriales, creado en pleno contexto del debate sobre el uso de bases militares en Colombia, por parte de Estados Unidos. En el seno de ese Consejo, el conflicto colombiano fue tema clave y se contempló la posibilidad de revivir el Fuerza Cruz del Sur, compuesta por tropas y personal civil de Argentina y Chile con el fin de verificar los acuerdos de paz entre gobierno y guerrilla (Pagni, 2016). Ahora bien, ese ideal jamás se concretó en la realidad, pero quedó la idea de que existe un potencial para que por iniciativa de un grupo de países se pueda instalar una comisión de verificación de paz en terceros países.

En 2015, en uno de los momentos más importantes del proceso de paz, la administración de Santos y la guerrilla dieron un paso de trascendencia al acordar un *desescalamiento* del conflicto con lo que se allanaba el camino para un cese definitivo de hostilidades. De nuevo Unasur apareció, y en un comunicado anunció la necesidad imperiosa de “agilizar en La Habana y desescalar en Colombia”. Tal era el título del Comunicado Conjunto N.º 55 del 12 de julio. Fue un paso fundamental pues allí se pactó el silencio de fusiles definitivo, que se hizo efectivo con posterioridad, en los siguientes términos (Gobierno Nacional de Colombia, 2015):

Las delegaciones del gobierno nacional y las FARC-EP hemos decidido:

- I. Hacer todos los esfuerzos necesarios para llegar sin demoras a la firma del Acuerdo Final, para lo cual cambiamos la metodología por la de un trabajo técnico, continuo y simultáneo sobre los puntos centrales de la Agenda, a la vez que se construyen acuerdos en la Mesa. Para ello definimos un plan con metas preestablecidas.
- II. En particular, acordar sin demoras los términos del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de Armas, incluyendo el sistema de monitoreo y verificación.

Para ello, las delegaciones solicitarán el acompañamiento en la subcomisión técnica de un delegado del Secretario General de Naciones Unidas y un delegado de la presidencia de Unasur (actualmente Uruguay), con el fin de que contribuya a poner en marcha la discusión sobre el sistema de monitoreo y verificación y a preparar desde ahora su implementación, sin perjuicio de la decisión de las delegaciones sobre la participación en el futuro, en el sistema de monitoreo y verificación, de otras organizaciones o países.

Es importante recalcar que desde ese entonces se dio un acompañamiento de la presidencia *pro t mpore* en cabeza de Uruguay, y por decisión de Unasur, el exministro de Trabajo de ese país, José Bayardi, encabezar a la Comisión de Verificación solicitada por las partes en La Habana. Así se conformó un equipo que contó además con Jean Arnault, enviado especial de la Secretaría General de Naciones Unidas. Ese grupo, que se reunió con delegados de la guerrilla y del gobierno, fue esencial en determinar una metodología para verificar en el futuro el cese del fuego entre las partes, y la dejación de armas por parte de las FARC.

No obstante, y de manera sorpresiva, el gobierno anunció, una vez alcanzado un cese definitivo de hostilidades con las FARC, que los encargados de la verificación serían, por un lado, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas,

con gran experiencia en el tema; y por otro, la CELAC, donde sobresalía la membresía de Cuba, quien había desempeñado un papel de relevancia en el proceso. La pregunta que emergió en el ambiente fue ¿por qué el Gobierno colombiano decidió excluir a Unasur del proceso de verificación?

La tesis más probable es que el gobierno haya cedido a la presión de sectores internos, que veían con injustificada desconfianza la labor del bloque suramericano. Círculos de derecha han insistido vehementemente en que esa organización representa los intereses oscuros de una nueva izquierda a la que califica como “castro-chavista”. Este segmento se alimenta de prejuicios propios de la Guerra Fría, y por tanto anacrónicos. A pesar de ello, ese discurso todavía genera algunos consensos en la política colombiana, y es hasta cierto punto, redituable en épocas de grandes debates nacionales.

A pesar de esa decisión, el papel de Unasur en el posacuerdo no es descartable, pues existen al menos tres temas en donde puede incidir de manera constructiva. Estará, eso sí, a prueba la voluntad de los Estados de cooperar en momentos en que existen grandes tensiones fiscales producto de una desaceleración económica. Estos temas son la memoria, las víctimas, la reconciliación, el problema de las drogas, y la construcción de paz. Elementos alrededor de los cuales gira la posibilidad de éxito en el posacuerdo. Este ha sido un tema que la secretario general desde septiembre de 2014 ha tratado de abanderar y visibilizar regionalmente y en el que la cooperación puede ser una realidad. En el proceso de reconstrucción de la memoria con propósitos reconciliatorios, está en juego la identidad del país. En esa definición el apoyo suramericano es esencial, pues suma esfuerzos y visibiliza regionalmente una tragedia de décadas, a la que le urgen canales de expresión, que no se circunscriben a los límites de Colombia. Siguiendo esa línea, y para darle un eco regional, el entonces secretario general Ernesto Samper convocó a una Cumbre por la Paz una vez conocido el Acuerdo Final entre guerrilla y gobierno.

En cuanto al problema mundial de las drogas, que fue uno de los puntos de negociación entre las partes, Unasur está llamada a continuar con la

compleja pero no imposible tarea de avanzar hacia una posición común de todos los suramericanos que refleje de forma más democrática las diferentes visiones, y en la que no tengan cabida imposiciones unilaterales desde el Norte. El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas tiene en su haber el activo histórico de consensuar un documento donde se plasman las bases de un futura posición común (FES-ILDIS y Unasur, 2016). Por ende, la región suramericana será esencial para que Colombia pueda abandonar la estigmatización que por años ha afectado negativamente su imagen. A su vez, será más fácil concertar con algunos países andinos que han sufrido una historia similar por la producción, como Bolivia y Perú, con quienes comparten las dinámicas como reflejo del llamado efecto globo (*The Economist*, 2003). Durante décadas, las posturas de algunos gobiernos en Colombia fueron ambiguas respecto al vínculo entre narcotráfico y violencia política. Durante la presidencia de Pastrana, especialmente, se cambió drásticamente el discurso: en primera instancia se habló de guerrillas y narcotráfico como fenómenos separables, y luego con la ruptura de los diálogos y buscando autorización para invertir recursos del Plan Colombia en la lucha antiterrorista, se hizo hincapié en que se trataba de dinámicas interdependientes. El Gobierno de Uribe incluso los llegó a considerar como un cartel. Despejado el panorama del conflicto, hay un escenario ideal para que los tres andinos, que han sufrido la estigmatización y el aislamiento, concreten una política o posición común, pues comparten intereses vitales y vulnerabilidades externas en la materia.

Finalmente, en la idea de elaborar una doctrina de paz suramericana en el seno del CDS, Colombia tiene un gran aporte por hacer en el evento que continúen las discusiones sobre misiones de paz suramericanas extrarregionales. Las compatibilidades entre la Fuerza Pública colombiana y otras de la zona, ya han sido puestas al servicio de diferentes misiones que confirman que la vocación pacífica de la zona no se limita únicamente a la ausencia de conflictos interestatales y recientemente internos –gracias a la paz en Colombia–, sino que replica en acciones concretas hacia el exterior.

CONCLUSIONES

Desde que se emprendió la internacionalización, la región ha sido clave en el conflicto colombiano, y especialmente en la búsqueda de una salida pacífica. Las lógicas transnacionales como el narcotráfico, el desplazamiento de personas a países vecinos, las fumigaciones por aspersión aérea, y los efectos nefastos de su exacerbación han terminado por involucrar a los Estados circundantes.

A su vez, los hechos del pasado reciente, cuando existía un grupo de países amigos del diálogo pero sin que hubiera un esquema de negociación que permitiera avanzar en lo sustancial, hacían que esa participación regional fuera limitada y confusa. El panorama actual es muy diferente pues el involucramiento de los suramericanos es más claro, efectivo y cuenta con una institucionalidad, que le permite sumar esfuerzos para contribuir en aspectos concretos del posacuerdo colombiano.

El cambio de política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, manifestado en el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba, y en el apoyo sin ambigüedades al proceso de paz y al posacuerdo colombiano abren la puerta para que la región en pleno coopere sin que medien necesariamente las disparidades ideológicas.

Este panorama plantea escenarios de convergencia entre distintos actores de la zona interesados en promover una paz duradera en Colombia. Por años, la región estuvo dividida en cuanto a la posición que debía asumir frente a la confrontación, pero hallado un acuerdo que debe ser refrendado en consulta popular (y en la décima conferencia por parte de las FARC), se despeja el camino para que Suramérica continúe su proceso de construcción regional en un tema clave de su identidad: la paz. Por décadas se insistió en la vocación pacífica que se manifestaba en la ausencia de conflictos interestatales, pero siempre con el bemo de la dramática guerra en Colombia. Por eso, la

región ha tratado de dimensionar este momento histórico que corrobora esa identidad de paz, y se apresta para enfrentar un escenario inédito, pues jamás un posacuerdo como tal había ocurrido en Suramérica. Si bien se dieron otras confrontaciones internas, como en Perú, donde existen elementos en común, el conflicto colombiano fue particularmente longevo, y alcanzó una regionalización que lo hace difícilmente equiparable con otros.

Su terminación abre una veta para no solo confirmar una identidad regional fuertemente afincada en la paz, sino para estimular discusiones y consensos en temas como la flexibilización y actualización de la lucha contra el flagelo global de las drogas, un combate más efectivo contra el crimen transnacional organizado, y la puesta en marcha de una doctrina de construcción de la paz, donde las fuerzas militares y policiales de las naciones suramericanas puedan trabajar conjuntamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayuso, Silvia y Javier Lafuente (5 de febrero de 2016). "Obama promete 450 millones para apoyar la paz en Colombia en 2017". En http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/04/actualidad/1454626009_673595.html
- Borda Guzmán, Sandra (2007). "La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre". *Colombia Internacional* (65), pp. 66-89.
- *BBC Mundo* (30 de agosto de 2000). "¿A qué juega Pastrana". En <http://www.bbc.co.uk/spanish/extra0008colombiaintro.shtml>
- Carvajal, Leonardo y Rodrigo Pardo (2002). "La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz". (Historia reciente y desafíos). En Ardila, Marta; Diego Cardona y Arlena Tickner. *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá: FESCOL, pp. 181-236.
- *El Tiempo* (30 de junio de 1998). "El mandato por la paz es obligatorio". En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-812788>
- *El Tiempo* (15 de enero de 2002). "Ahora, por hechos concretos de paz". En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1322444>
- *El Universo* (18 de diciembre de 2006). "Embajador Suárez no regresará a Colombia mientras dure la crisis". En <http://www.eluniverso.com/2006/12/18/0001/8/C7742A94BD9143F3908DAA8C6C6F6D7E.html>
- Dion, Michelle y Catherine Russler (2008). "Eradication Efforts, the State, Displacement and Poverty: Explaining Coca Cultivation in Colombia during Plan Colombia". *Journal of Latin American Studies*, vol. 40 (3), pp. 399-421.
- FES-ILDIS y Unasur (2016). *De la guerra al ciudadano de las personas. Políticas de drogas en Suramérica después de Ungass*. Quito: FES-UNASUR.
- Gobierno Nacional de Colombia (2015). "Mesa de Conversaciones". En <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-55-la-habana-12-de-julio-de-2015>

5. El posacuerdo colombiano: un proceso nacional con ecos suramericanos

- *La Nación* (10 de agosto de 2002). "Las FARC rechazaron volver al diálogo". En <http://www.lanacion.com.ar/421236-las-farc-rechazaron-volver-al-dialogo>
- *La Nación* (1 de enero de 2008). "Tras el fracaso de las negociaciones, regresó Kirchner al país". En <http://www.lanacion.com.ar/975335-tras-el-fracaso-de-las-negociaciones-regreso-kirchner-al-pais>
- Observatorio de Política Exterior Colombia (2008). "La Internacionalización del conflicto colombiano. Claves para abordar el proceso". *Comentario de Actualidad* No. 10 (10), pp. 1-8.
- Pagni, Carlos (2016). "Colombia, un puente". En http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/27/actualidad/1467063645_789535.html
- *Semana* (4 de agosto de 2009). "Estados Unidos utilizará en total siete bases militares en Colombia". En <http://www.semana.com/nacion/seguridad/articulo/estados-unidos-utilizara-total-siete-bases-militares-colombia/105908-3>
- Szesnat, Felicity y Annie R. Bird (2012). "Colombia". En E. Willmshurst, *International Law and the Classification of Conflicts*. Oxford: University Press. pp. 203-241.
- Teson, Fernando (2009). "Kosovo: A Powerful Precedent of the Doctrine of Humanitarian Intervention". *Amsterdam Law Forum*, pp. 42-48.
- Tickner, Arlene (2007). "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales". *Colombia Internacional*(65), pp. 90-111.
- *The Economist* (6 de marzo de 2003). "The balloon goes up". En <http://www.economist.com/node/1622585>
- Unión de Naciones Suramericanas (2009). *Declaración de Bariloche*. San Carlos de Bariloche: Unasur.

III.- PARTE

LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA Y SUS EFECTOS EN **ECUADOR**



Diego Pérez Enríquez

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, 2016). Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, 2004). Licenciado en Ciencia Política y Derecho por la Universidad Internacional del Ecuador (Quito, 2002). Decano del Centro de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) (Quito, Ecuador) desde junio de 2016. Docente-investigador titular en el IAEN desde 2009; coordinador del área de Seguridad, Paz y Defensa (2012-2013); decano de la Escuela de Estudios Estratégicos y Seguridad (2011-2012), y de la Escuela de Política Internacional y Seguridad (2010-2011); director académico de la Escuela Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador entre 2013 y 2015.

6. ECUADOR FRENTE AL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA: REFLEXIONES TEÓRICAS Y POSIBLES ESCENARIOS

Diego Pérez Enríquez

EL CONTEXTO POSACUERDO

Ecuador es un actor importante en el proceso de paz colombiano por su vecindad, la profunda interrelación económica y comercial que mantienen, y, además, por el significativo número de refugiados colombianos que, desplazados por la violencia, encuentran en este país una oportunidad para reiniciar sus vidas. Así, los sucesos en Colombia implican, para Ecuador, la adopción de determinaciones de política internacional, de seguridad y de defensa que garanticen los elementos clásicos de la estatalidad (soberanía, autodeterminación) y aquellos que derivan de los compromisos internacionales y las disposiciones constitucionales (garantía del refugio, ciudadanía universal). Se podría afirmar que la mirada ecuatoriana sobre la manera en la que el proceso de paz en Colombia incidiría sobre Ecuador coincide con la relevancia de la relación binacional en lo económico y productivo, la necesidad de reestructurar el tipo y dimensiones del despliegue militar en frontera, y, la preocupación por cierta distancia social y gubernamental frente al proceso (Carrión, 2016; Pontón, 2016).

Este capítulo se escribe en un momento en el que existen algunas definiciones que alteran el rumbo general que había tomado la discusión en torno al posacuerdo y sus efectos en Ecuador¹, y permite tener como punto de partida dos certezas: el proceso de paz colombiano ha entrado en un limbo; y las decisiones ecuatorianas en cuanto a política exterior y defensa (todavía) no han alterado su trayectoria. Para contextualizar este momento, se debe considerar, someramente, al proceso de paz desde el costado colombiano. Este comenzó con algunos acercamientos informales, anunciados por el presidente Juan Manuel Santos en agosto de 2012 –aunque iniciados por múltiples vías desde 2010–; adoptó una institucionalidad que se tornó definitiva en los acuerdos de Oslo, con la que se formalizó la conformación de una mesa de diálogo que continuaría en La Habana entre noviembre de 2012 y agosto de 2016 (*El Tiempo*, 2012, 2012a, 2012b, 2012c). Finalmente, el 26 de septiembre el proceso llegó a un aparente punto final, con la firma del acuerdo que establecía mecanismos para la dejación de las armas y la reincorporación económica y política de los miembros de las FARC, tras lo que tendría lugar el plebiscito cuyo objeto era refrendar y legitimar tal acuerdo (*Europa Press*, 2016; Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016). Este tuvo lugar el 2 de octubre de 2016, y sus resultados resaltaron la negativa ante el acuerdo, con el 50,21%, frente al “sí”, con el 49,78% (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016).

Según lo señalado previamente, la primera certeza que dejan estos datos se refiere a la incertidumbre. El procedimiento dispuesto en la fase final de la negociación determinaba que el acuerdo logrado en La Habana tendría que someterse a un plebiscito, y la presunción del gobierno y de las FARC era

1 La referencia particular es al seminario “El proceso de paz en Colombia: efectos en Ecuador y sus vecinos” organizado por la Universidad Andina Simón Bolívar y FES-ILDIS, realizado el 10 y 11 de mayo de 2016. En él se puso de manifiesto una mirada mayormente optimista en torno a los resultados del proceso que, en ese momento, no había concluido. El escenario de negativa nunca se planteó como una posibilidad factible. La misma línea general de reflexión se pudo evidenciar en dos eventos sobre la misma temática realizados antes y después del citado (Universidad de Fuerzas Armadas, Quito, 4 de marzo de 2016, e Instituto de Altos Estudios Nacionales, 29 de junio de 2016).

que los resultados serían favorables, al punto que mientras el presidente Juan Manuel Santos, señalaba: “no tengo un plan B porque no va a haber un plan B, no habrá necesidad de un plan B” (*Noticias RCN*, 2016a), Félix Antonio Muñoz, alias “Pastor Alape”, uno de los jefes de esta organización, indicaba que “aquí solo hay un plan, el plan por la paz, no hay un plan B” (*Noticias RCN*, 2016c). Esta posición se entiende en un contexto de optimismo reproducida por los medios, donde se recogían señales de una elevada participación y de la obtención de resultados favorables para el proceso, en la que incluso se había logrado revertir una tendencia negativa (ver Tabla N.º 1).

La realidad es que, finalmente, tras la proclamación de los resultados, el 2 de octubre, el Gobierno colombiano ha intentado dar señales de mantener la capacidad de administrar el entorno político de la negociación a través de la prórroga del cese al fuego hasta el 31 de diciembre de 2016, y la convocatoria a los líderes de la oposición al día siguiente del plebiscito, con el fin de incorporar en los acuerdos aquellos elementos que permitan avanzar en la rápida consolidación de la paz. Las FARC, por su parte, aceptaron los resultados y se han mantenido abiertas a que la negociación se profundice. Sin embargo, no existe claridad en torno al tiempo que tomará un nuevo proceso de negociación, ni cuándo iniciaría. La comunidad internacional, por su parte, ha provisto su apoyo al presidente Santos, simbolizado en el Premio Nobel de la Paz.

TABLA N.º 1

Encuestas previas al plebiscito según varios medios

Fuente	Fecha	Participación	Sí	No	Muestra (# de personas)	Tipo de encuesta
<i>Noticias RCN</i>	08/08/2016	40%	39%	50%	1 000	Mezcla de entrevista personal y telefónica
<i>El Tiempo</i>	02/09/2016	55,2%	59,5%	33,2%	1 163	Sondeo telefónico
<i>Caracol Radio</i>	23/09/2016	56%	54%	34%	3 007	Entrevistas presenciales
<i>Semana</i>	27/09/2016	56%	66%	34%	1 524	Mezcla de entrevista personal y telefónica

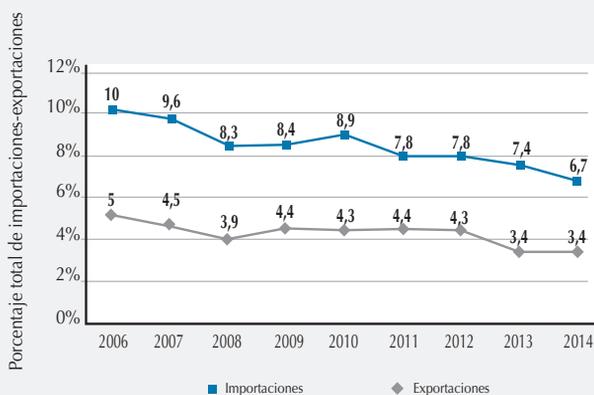
Fuente: *El Tiempo*, 2016; *Noticias RCN*, 2016a; *Caracol Radio*, 2016; *Semana*, 2016. Elaboración propia.

La segunda certeza al momento de redactar este capítulo es que el marco decisorio en los campos de la política exterior y de defensa en Ecuador se ha mantenido sin grandes alteraciones desde el momento en que el país giró su atención al vecino país con el inicio del Plan Colombia, en 2002 (Pérez Enríquez, 2003; Sánchez, 2002). Ello ha implicado, en líneas generales, la adopción de una política de contención del potencial desbordamiento del conflicto, a la vez de la necesidad de lidiar con la presión colombiana en torno al tipo de acciones que se esperaba que fueran implementadas por los gobiernos ecuatorianos (Jaramillo, 2009). Han existido acciones concretas en el otorgamiento de refugio a ciudadanos colombianos, por ejemplo, donde la posición histórica del país ha sido garantizarlo. Ello se verifica a partir de las cifras que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) recoge del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para el periodo 2000-2015, en las que señala la existencia de 57 325 colombianos reconocidos como refugiados (95,2% del total de refugiados en

el país) (ACNUR Ecuador, 2016). Cuando el enfoque se traslada a los otros aspectos de la relación bifronteriza, por ejemplo, se encontrará una fuerte penetración económica en la que la relevancia del intercambio en las provincias fronterizas bordea el 50% del total de las actividades, al tiempo que la balanza comercial es deficitaria para Ecuador, considerando que Colombia es uno de sus socios comerciales más importantes –relación que no se ha alterado en la última década– (Samaniego, 2013; The Observatory of Economic Complexity, 2014) (ver Gráfico N.º 1). Las interrelaciones van más allá, e incorporan dinámicas glocales en las que converge lo legal y lo ilegal, a veces con límites claros en la centralidad de las capitales, pero borrosos en la cotidianidad de las fronteras (Puyana Mutis, 2009); múltiples niveles de coordinación interinstitucional en la forma de la Comisión Binacional Fronteriza para las acciones militares; y la realización periódica de gabinetes binacionales desde los que se hace seguimiento y se supervisa las diferentes iniciativas en interconexión eléctrica, salud, etc. (Aparicio *et al.*, 2016).

GRÁFICO N.º 1

Relación comercial Ecuador-Colombia



Fuente: The Observatory of Economic Complexity, 2014, 2014a.
Elaboración propia.

Entonces, las certezas de la relación Ecuador-Colombia se conectan con una aproximación institucional que se ha transformado poco, a pesar de que desde 2008 ha intentado dotar de contenidos a una propuesta conceptual compleja: la seguridad integral. Bajo tal denominación, Ecuador ha probado articular los aspectos inmediatos de la seguridad: control del territorio, garantía del orden, e imperio de la ley² (Kaplan, 2003), con los que pueden atenderse en un mediano y largo plazo el acceso a la justicia, salud, educación y demás bienes sociales, así como la garantía de vastos derechos y, en última instancia, la creación de condiciones propicias de convivencia (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008; Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014). Si bien es difícil discutir sobre la pertinencia del planteamiento abstracto, su implementación ha demostrado ser compleja por el amplísimo espectro de coordinaciones interinstitucionales que demanda, la adecuación doctrinaria y operacional de las instituciones involucradas, y la necesidad de demostrar resultados en cortos periodos, generalmente atados a prioridades políticas. Bajo tales condiciones, para los temas de seguridad y defensa, Ecuador ha mantenido su acción dividida en la tradicional díada Policía-Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía y el control de las fronteras.

DOS APUNTES TEÓRICOS

La situación descrita dificulta, en principio, considerar un escenario en el que las condiciones que han existido hasta ahora cambien sustancial o rápidamente. Bajo tal consideración, en las siguientes páginas se describe, desde una mirada teórica, la noción del Estado enfrentado a una crisis

- 2 El sentido referido aquí es “rule of law”, en tanto la posibilidad de que esta sea implementada y garantizada a través de los mecanismos coercitivos del Estado. Traducirla por “imperio de la ley” como se ha hecho es insuficiente porque tal noción remite más bien a la discusión jurídica sobre cómo la ley predomina en las interrelaciones, de manera abstracta, casi angélica. La intención, no obstante es plantear su dominio en clave realista.

in crescendo que provoca tensión con su cometido primario –garantizar seguridad a los ciudadanos– mientras su relación con la sociedad, articulada mediante los dispositivos de la democracia, se desnaturaliza porque el armado institucional hace que esta sea, en el mejor de los casos, una experiencia fugaz y de limitado impacto. Allí cabe entonces considerar las razones tras la dependencia de la trayectoria a la que están sujetas las instituciones, lo que les permite reiterarse en un determinado camino de acción, aún cuando este sea costoso –en alguna o varias de sus acepciones– o ineficiente a largo plazo.

• El estado de crisis y la democracia “fugitiva”

La situación colombiana posacuerdo se calificó como ambigua, un limbo en el que los resultados llevan a considerar un empate catastrófico, pues la distancia entre las opciones fue sumamente reducida (ver Tabla N.º 2). Sin embargo, el dato que todavía no se ha señalado es la reducida participación de ciudadanos en las elecciones, la misma que en este plebiscito alcanza el nivel más bajo desde 1990 (ver Tabla N.º 3). Bajo estas condiciones es pertinente poner en cuestión la calidad de la democracia y cómo en Colombia, la naturaleza de este sistema afecta al proceso de paz. Previo a desarrollar estos planteamientos, es oportuno señalar que este texto:

- No cuestiona la legitimidad electoral del proceso,
- No profundiza en las motivaciones tras los votos positivos o negativos durante el plebiscito,
- No considera el plebiscito realizado (u otro a futuro) como única fuente para consolidar el proceso de paz.

Así, las nociones desarrolladas a continuación son más bien teóricas y procuran generar algunas reflexiones sobre la manera en que los mecanismos de la democracia pueden debilitar la consecución de sus propios fines.

Bauman y Bordoni plantean el análisis de la crisis en el territorio del Estado, siendo esta una inevitabilidad humana que afecta a las sociedades en tantos

ámbitos como en estas se desarrollen, pero ante su potencial surgimiento subyacía una confianza en la capacidad del Estado, cuyo “cometido descansaba en el supuesto de que las dos condiciones necesarias para una administración de las realidades sociales –el poder y la política– estaban en manos del Estado, que se suponía que era una especie de amo soberano (exclusivo e indivisible) dentro de sus límites territoriales...” (2016: 23).

Entonces, a la noción hobbesiana clásica de un Estado responsable de garantizar la supervivencia de los individuos que forman parte de él – puesto que en el cumplimiento de tal responsabilidad encuentra, además, la legitimidad que le permite actuar en otros ámbitos– se contrapone aquella que cuestiona la base misma de la estatalidad y su línea de responsabilidad frente a los mismos individuos (Bauman y Bordoni, 2016; Wolin, 2008; Hobbes, 2004).

Los cambios que enfrentan los Estados son múltiples e inevitables, pues el poder como concepto y acción se ha complejizado. Así, en clave clásica es posible ver que Maquiavelo (1978), Von Clausewitz (2013), Weber (2006) o Morgenthau (1986), observaban el poder en los mecanismos que permitían al Estado establecer normas de administración del territorio y los individuos, y dispositivos para el reconocimiento de un orden político determinado (con la consiguiente sanción en caso de que este se cuestionara); pero, en un sentido divergente –posmoderno según algunos–, Foucault (2006) o Bauman (2005) localizan el poder en la construcción simbólica/imaginaria que disciplina al individuo, en su capacidad de inserción en la economía global, o también, en la transmutación del “mundo libre” en una economía globalizada, donde se evidencia la capacidad para lograr “la coexistencia de la alta tecnología con atavismos ideológicos y religiosos” (Wolin, 2012: 756).

TABLA N.º 2

Resultados plebiscito 02/10/2016, Colombia

Participación	Total votantes según padrón	34 899 345
	Total de votos emitidos	13 066 047
	% Votantes	37,44%
	% Ausentismo	62,56%
Sí	Total de votos emitidos	6 377 482
	% Votos	49,78%
	% Votos con relación al padrón	18,3%
No	Total de votos emitidos	6 431 376
	% Votantes	50,21%
	% Votos con relación al padrón	18,4%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016.
Elaboración propia.

TABLA N.º 3

Resultados comparados en elecciones nacionales en Colombia (1990-2016)

Elección	Candidatos (%)	Participación
Plebiscito 02/10/2016	NO: 6 431 376 (50,21%) Sí: 6 377 482 (49,78%)	37,44%
Presidencial 2014-2018 2da. vuelta	Juan Manuel Santos 7 711 434 (50,85%) Oscar Iván Zuluaga 6 837 131 (45,09%)	47%
Presidencial 2010-2014 2da. vuelta	Juan Manuel Santos 9 028 943 (69,12%) Antanas Mockus 3 587 975 (27,47%)	44%
Presidencial 2006-2010	Álvaro Uribe 7 397 835 (62,35%) Carlos Gaviria Díaz 2 613 157 (22,02%)	45%
Presidencial 2002-2006	Álvaro Uribe 5 862 655 (53,04%) Horacio Serpa 3 514 779 (31,80%)	46%
Presidencial 1998-2002 2da. vuelta	Andrés Pastrana 6 086 507 (50,39%) Horacio Serpa 5 620 719 (46,53%)	59%
Presidencial 1994-1998 2da. vuelta	Ernesto Samper 3 733 366 (50,57%) Andrés Pastrana 3 576 781 (48,45%)	43,30%
Presidencial 1990-1994	César Gaviria 2 891 808 (47,81%) Álvaro Gómez Hurtado 1 433 913 (23,71%)	43,4%

Fuente: Political Database of the Americas, 2010; Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016.
Elaboración propia.

Bajo estas consideraciones, se vislumbra factible interpretar el proceso de paz colombiano, posacuerdo, desde las nociones de “estado de crisis” (Bauman y Bordoni, 2016) y “democracia fugitiva” (Wolin, 2008, 2012). Ambos planteamientos coinciden en la pérdida de capacidades del Estado a manos de actores externos, globalizados, cuyas líneas de responsabilidad no tienen como objetivo a los individuos que conforman el Estado, pues estos han pasado a constituir una masa indiferenciada que opera enmarañada en el espacio de los formalismos electorales, aunque su capacidad decisoria sea limitada. Por su parte, el Estado tiene por “objetivo central (...) la reproducción continua de los componentes básicos de la sociedad capitalista, de los que se reabastece constantemente y con los que se va revigorizando en el transcurso de su propia autorreproducción” (Bauman y Bordoni, 2016: 70). La interpretación marxista que hace Bauman, nutriéndose de las categorías de Habermas, asientan, en última instancia, la noción de un Estado que carece de una categoría de “ciudadanos” pues sus miembros existen y sirven únicamente en tanto legitimadores del sistema.

Cuando Wolin desarrolla su reflexión sobre Estados Unidos, la aproximación es equivalente: existe divorcio entre individuo y Estado, y la democracia “es un fenómeno efímero más que un sistema establecido (...) algo versátil y amorfo, incluyendo un amplio rango de formas y mutaciones posibles que responden a las lamentaciones de quienes no tienen otra manera de redirigir que reuniendo su poco poder” (2012: 782-783). En esta línea de trabajo, la democracia es una breve toma de posición por parte de ciudadanos en contra del poder que el Estado y sus administradores ejercen cotidianamente sobre ellos, pero no es un régimen que tiende a permanecer, aunque sus mecanismos sirven para ejercer un efecto sedante sobre las masas.

La confluencia de estas dos líneas de reflexión obliga a mirar los resultados del plebiscito –y probablemente de todo el periodo democrático colombiano– con preocupación (o cinismo) ante la operación de un sistema que, ante la posibilidad de confirmar un proceso de paz, optó, en realidad, por la indiferencia. Una crónica del 2 de octubre resume con acierto la discusión planteada:

Bogotá se encontraba en silencio. Fría y oscura como las caras de los peatones que recorrían el centro. Por su parte la séptima vibraba como si nada hubiera pasado. Como si fuera un domingo cualquiera. Los vendedores pregonaban sus artículos. Un tipo gordo vestido de morado cantaba y un comediante se inventaba una historia de amor entre Álvaro Uribe y Piedad Córdoba. Pura indiferencia, a nadie le importaban los cuatro gatos que gritaban por la paz y ondeaban banderas blancas. Solo los miraban, en silencio, mientras tomaban tintico. Nadie opinaba, nadie hacía mala jeta. Solo miraban. El vivo rostro del abstencionismo. Aún así, esos pocos estudiantes de clase media alta y uno que otro extranjero curioso avanzaban con el firme objetivo de llegar a la Casa de Nariño. Nunca en toda su historia la Plaza de Bolívar recibió una marcha más triste. No había ni palomas cagando sobre la estatua del libertador. Solo frío, sombras, los fantasmas de todos los que murieron allí en 52 años de guerra con las FARC y unas cincuenta personas a las que la policía les bloqueaba el paso a la Casa de Gobierno. Los gritos y el júbilo que tanto se sintieron en ese lugar durante los días previos al plebiscito, fueron reemplazados por los murmullos de incertidumbre de unas pocas personas que no sabían si quedarse, irse o comprar una agüita aromática (Barriga Ossa, 2016).

- **El institucionalismo histórico y la dependencia de la trayectoria**

El institucionalismo histórico hace un planteamiento básico: las instituciones son reacias al cambio y, por lo tanto, procuran desarrollar estrategias destinadas al mantenimiento del *status quo*, pues este reduce los costos de transacción y las necesidades –inevitables– de reestructurar una red de acciones y relaciones dentro del entorno en que estas actúan (Thelen, 1999; Immergut, 2005; Mahoney y Thelen, 2010; Hall, 2010; Peters, 2011). Así, aquellas constricciones que regulan las relaciones entre actores, es decir, las instituciones (North, 1991) cuentan con la ventaja de que los actores del

propio sistema aportan su esfuerzo para mantenerlas porque son previsibles y, por lo tanto, sujetas de ser administradas con menor incertidumbre. A lo largo del tiempo, postula la teoría, una acción institucional se reiterará y marcará una trayectoria de la que se vuelve dependiente (Pierson, 2004).

Desde esta perspectiva y argumentando en clave hobbesiana, la primera institución del Estado es aquella destinada a garantizar su supervivencia y evitar su aniquilación a manos de enemigos foráneos³. Cuando esta consideración se inserta en el marco de la historia latinoamericana, se encuentra que las Fuerzas Armadas cumplieron un rol sustancial en la construcción del Estado post-independentista (Loveman, 1999; Rouquié, 1982). Por esto se puede ponderar sobre la profundidad de la influencia que tienen sobre las decisiones políticas, así como su amplio rango de acción sobre la sociedad. Desde el costado ecuatoriano, la institucionalidad político-militar se construyó en función del contencioso limítrofe con Perú, mismo que se resolvería recién en 1998; por otra parte, con Colombia la relación tendió al fortalecimiento y la confianza a partir del primer cuarto del siglo XX (Núñez Sánchez, 2007). Con la implementación del Plan Colombia en el año 2000, las políticas de defensa y de política exterior de Ecuador tuvieron que incorporar a la tradicional dimensión de la soberanía, mecanismos que permitieran afrontar el flujo de refugiados, actuar frente a grupos irregulares armados y organizaciones criminales, contener el impacto, en territorio nacional, de las fumigaciones de cultivos ilegales realizadas por el Gobierno de Colombia, y, mantener una relación de vecindad y sociedad comercial importante con este país (Andrade, 2002; Ponce Leiva, 2006). Las Fuerzas Armadas sostuvieron una aproximación pragmática dividida en dos premisas:

- Contención del potencial desborde del conflicto colombiano en territorio ecuatoriano, y

3 Se encuentra una discusión equivalente en *La República*, cuando Platón (2006) plantea el rol de los guardianes de la ciudad.

- No involucramiento activo en las dinámicas del mismo (Ministerio de Defensa Nacional, 2002).

Tal aproximación se mantuvo inalterable hasta el 1 de marzo de 2008, cuando ocurrió el ataque del ejército colombiano dentro de territorio ecuatoriano en la zona de Angostura; lo que condujo a la ruptura de relaciones diplomáticas entre los países y fue uno de los episodios más tensos de la relación binacional.

Pierson (2004) sostiene que en la configuración de las instituciones importan: la tendencia que vienen siguiendo los hechos, el momento en que la institucionalidad se conforma, y la secuencia en que tal suceso toma forma. Para el caso de la relación colombo-ecuatoriana, dentro del marco analizado, es importante considerar que el ataque de marzo 2008 coincide con el proceso de debate y construcción de la Constitución 2008, por lo que esta recoge las visiones prevalecientes en el momento a través de las disposiciones que declaran a Ecuador como territorio de paz, rechaza la intervención foránea en el país, y promueve la resolución pacífica de los conflictos. Adicionalmente, se incorpora en esta Carta Magna el concepto de seguridad integral, como eje articulador de las acciones del Estado en el tema (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008). Las disposiciones, entonces, muestran un aparente cambio del desinterés institucional por lo que sucede en Colombia hacia una activa preocupación por definir nuevos parámetros de relacionamiento binacional.

De la disposición constitucional emanaron por lo menos tres documentos que buscaban sustentar los postulados de la nueva concepción:

- Ley de Seguridad Pública y del Estado (Asamblea Nacional, 2009),
- Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI) (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014), y
- Agenda Política de la Defensa (APD) (Ministerio de Defensa Nacional, 2014).

La delimitación institucional que deriva de estos instrumentos tiene características divergentes, pues la ley plantea una institucionalidad que se encargará de la implementación de la seguridad integral, concepto que se intenta definir –con algunas dificultades– en el PNSI, a más de hacer una serie de señalamientos generales en torno a las aproximaciones conceptuales y las prioridades operativas del país frente a la seguridad (Pérez Enríquez, 2014). Por otra parte, la APD se resuelve en un espacio mayoritariamente operacional, señalando expectativas, metas e indicadores; su déficit principal se encuentra en la determinación de las acciones frente a escenarios futuros, pero estos se plantean en términos más bien generales, sin determinar análisis de mayor profundidad en los temas de preocupación para el país⁴.

Es factible señalar que esta tríada ha resultado incapaz de traducir los elementos discursivos en acciones que alteren sustancialmente la trayectoria institucional. Así, a pesar de que las decisiones ecuatorianas en su política exterior y de defensa, particularmente frente a Colombia, han procurado redirigirse en lo conceptual, se mantienen en lo táctico. Al carecer de una dimensión estratégica, las acciones de las instituciones perdieron también la posibilidad de mirar prospectivamente el entorno fronterizo, limitándose a reiterar las acciones que previamente habían resultado eficientes. En el caso particular de Ecuador, mantener el dominio del territorio, evitando incursiones de agentes externos, al tiempo de presumir una relación colombo-ecuatoriana fundamentada en la confianza y enfrentada a momentos de tensión coyunturales como consecuencia de circunstancias extraordinarias a las decisiones estatales.

⁴ Las referencias citadas toman los más recientes PNSI y APD (2014-2017); no obstante, la evaluación que se realiza también considera los instrumentos desarrollados para el periodo 2009-2013.

POSIBLES ESCENARIOS

Se han señalado dos elementos que permiten considerar a Colombia y a Ecuador desde dos perspectivas que posibilitan destacar ciertos ámbitos problemáticos para el rol de estos países en el contexto de la búsqueda de la paz. Se debe resaltar, además, que la posibilidad predominante será la prolongación de la negociación entre el Gobierno colombiano y las FARC, con lo que se incrementarán las tensiones sobre el rol del Estado y la naturaleza de la democracia. En esa dimensión se debe pensar que el proceso de negociación no se agota en los dos actores que han participado desde 2012, sino que en tal proceso tendrá que incorporarse la oposición encabezada por Álvaro Uribe y Andrés Pastrana (*Diario ABC*, 2016; Molano Jimeno, 2016).

Estas condiciones profundizan la crisis del Estado, pues aparte de revelar la imposibilidad de lograr acuerdos que excluyan al *establishment*, muestran la necesidad de articular las dinámicas de la guerra en el proceso de paz, ya que la reivindicación de los promotores del “no” estaba fundamentada en los preceptos de la política de paz democrática impulsada por el *uribismo* desde 2002. La condición “*fugitiva*” de la democracia se reitera en la participación individual por la paz que se suma en las manifestaciones pero no en las elecciones; no obstante, existen también constricciones estructurales donde la naturaleza de las instituciones limitará los deseos individuales.

Así, la institucionalidad construida a la sombra de la guerra durante 52 años, difícilmente podrá alterarse en lo inmediato, más aún cuando el Estado ha desarrollado una estructura en la que la procura de la seguridad no ha ido,

necesariamente, de la mano de la garantía de los derechos ciudadanos. Del otro lado de la frontera, la reflexión de la institucionalidad ecuatoriana parece atada a la presunción de la vecindad pacífica, aún cuando la evidencia de que las interacciones binacionales tienen características diferentes a las acostumbradas en una frontera exclusivamente estatal. Así, es necesario que Ecuador considere seriamente la necesidad de diversificar y ampliar el espectro de acción, alterando la trayectoria institucional que sigue desde el primer cuarto del siglo XX, dotando de una reflexión estratégica a sus instrumentos de política, y proveyendo capacidades operativas que sean consecuentes con esta a sus Fuerzas Armadas y Policía.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR Ecuador (2016). “ACNUR en Ecuador. Hoja informativa”. En http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2016/ACNUR_Ecuador_2016_General_ES_Abril.pdf
- Andrade, Pablo (2002). “La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia”. *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 0(4), pp. 77–88.
- Aparicio, Carlos, Karen Rodríguez y Pamela Támara. (2016). “Descripción y contextualización de la política de fronteras”. En Andrés Molano-Rojas (Ed.). *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga-ICP, Fundación Konrad Adenauer en Colombia - KAS, pp. 47–68.
- Asamblea Constituyente de Ecuador (2008). “Constitución de la República de Ecuador”. En http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Asamblea Nacional. (2009). *Ley de seguridad pública y del Estado*. Quito.
- Barriga Ossa, Juan Sebastián (2016). “Crónica de una Bogotá en silencio”. En <http://pacifista.co/cronica-de-una-bogota-en-silencio/>
- Bauman, Zygmunt (2005). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Zygmunt y Carlos Bordoni (2016). *Estado de crisis*. Ciudad de México: Paidós.
- Carrión, Fernando (2016). “La frontera colombo ecuatoriana en el posacuerdo”. En Andrés Molano-Rojas (Ed.). *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP, Fundación Konrad Adenauer en Colombia-KAS, pp. 185-198.

6. Ecuador frente al proceso de paz en Colombia: reflexiones teóricas y posibles escenarios

- *Diario ABC* (9 de octubre de 2016). "Los asesores de Santos, Uribe y Pastrana comienzan a renegociar". En http://www.abc.es/internacional/abci-asesores-santos-uribe-y-pastrana-comienzan-renegociar-201610090159_noticia.html
- *El Tiempo* (27 de agosto de 2012a). "Juan Manuel Santos: proceso de paz con Farc". En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12170077>
- *El Tiempo* (4 de septiembre de 2012a). "Conversaciones de paz con las Farc". En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12192744>
- *El Tiempo* (19 de octubre de 2012b). "Proceso de paz: balance instalación mesas de negociación". En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12315982>
- *El Tiempo* (19 de noviembre de 2012c). "Proceso de paz: despega la nueva apuesta por la paz". En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12387774>
- *El Tiempo* (2 de septiembre de 2016). "El "sí" al plebiscito por la paz se impone en gran encuesta de Datexco - Proceso de paz". En <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/encuesta-del-plebiscito-por-la-paz-para-el-tiempo-y-w-radio/16689998>
- *Europa Press* (27 de septiembre de 2016). "El mundo mira con esperanza la firma del acuerdo de paz en Colombia". En <http://www.europapress.es/otr-press/cronicas/noticia-mundo-mira-esperanza-firma-acuerdo-paz-colombia-20160927162230.html>
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP (2016). "Acuerdo Final". En <http://www.acuerdodepaz.gov.co/acuerdos/acuerdo-final>
- Hall, Peter (2010). "Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective". En James Mahoney y Kathleen Thelen (Eds.). *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University Press, pp. 204–223.
- Hobbes, Thomas (2004). *Leviatán*. Buenos Aires: Ediciones Libertador.

- Immergut, Ellen (2005). "Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change". En Andreas Wimmer y Reinhart Kössler (Eds.). *Understanding Change. Models, Methodologies and Metaphors*. Houndmills: Palgrave Mac Millan, pp. 237-259.
- Jaramillo, Grace (2009). "Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura". En Grace Jaramillo (Ed.). *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: Flacso - OEA - PNUD, pp. 15–34.
- Kaplan, Robert D. (2003). *Warrior Politics: Why Leadership Demands a Pagan Ethos* (Reprint edition). New York: Vintage.
- Loveman, Brian (Ed.) (1999). *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Wilmington, Del: Rowman y Littlefield Publishers.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen (2010). "A theory of gradual institutional change". En *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University Press, pp. 1–37.
- Maquiavelo, Nicolás (1978). *El Príncipe*. Barcelona: Bruguera.
- Ministerio Coordinador de Seguridad (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad.
- Ministerio de Defensa Nacional (2002). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional-Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Ministerio de Defensa Nacional (2014). *Agenda Sectorial de Defensa*. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad.
- Molano Jimeno, Alfredo (2016). "Pistas para pensar la negociación entre el Gobierno y el ELN". En <http://www.elespectador.com/noticias/paz/un-nuevo-acuerdo-de-paz-articulo-661726>
- Morgenthau, Hans (1986). *La política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- North, Douglass C. (1991). "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), pp. 97–112. En <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>

6. Ecuador frente al proceso de paz en Colombia: reflexiones teóricas y posibles escenarios

- *Noticias RCN* (8 de agosto de 2016). “La Gran Encuesta: el “No” en el plebiscito tendría 50 % de la votación”. En <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/gran-encuesta-el-no-el-plebiscito-tendria-50-votacion>
- *Noticias RCN* (20 de septiembre de 2016a). “No tengo un Plan B si no se aprueba el plebiscito: Santos”. En <http://www.noticiasrcn.com/nacional-dialogos-paz/no-tengo-un-plan-b-si-no-se-aprueba-el-plebiscito-santos>
- *Noticias RCN* (20 de septiembre de 2016b). “Pastor Alape”: las Farc no tenemos plan B si gana el “No” en el plebiscito”. En <http://www.noticiasrcn.com/nacional-dialogos-paz/pastor-alape-las-farc-no-tenemos-plan-b-si-gana-el-no-el-plebiscito>
- Núñez Sánchez, Jorge (2007). “Capítulos de la historia de la vecindad colombo-ecuatorialiana”. En Socorro Ramírez (Ed.). *Una mirada al Ecuador. Cátedra Ecuador: Fronteras, vecindad e integración*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales: Academia Diplomática de San Carlos. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, pp. 39–80.
- Pérez Enríquez, Diego (2003). *La construcción del Libro Blanco de la defensa del Ecuador* (Tesis de Maestría previa a la obtención del título de Magister en Relaciones Internacionales). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito. En <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2640>
- Pérez Enríquez, Diego (2014). “Seguridad integral en Ecuador. Dimensiones estructurales y coyunturales de un concepto en consolidación”. En *Anuario 2014 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), pp. 144–162.
- Peters, B. Guy (2011). *Institutional Theory in Political Science 3rd Edition: The New Institutionalism* (3 edition). New York: Bloomsbury Academic.
- Pierson, Paul (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Platón (2006). *La República*. Gradifco: Buenos Aires.
- Political Database of the Americas. (2010). “República de Colombia. Resultados electorales”. Georgetown University, Center for Latin American Studies. En <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/colombia.html>

- Ponce Leiva, Javier (2006). “Las relaciones entre Ecuador y Colombia: un ejemplo de la necesidad de una política exterior democrática (Coyuntura)”. *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales, II Semestre 2005-I Semestre 2006*(6), pp. 46–56.
- Pontón, Daniel (Coord.) (2016). *Impactos de la negociación de paz en la zona de integración fronteriza Ecuador-Colombia. Diagnóstico y análisis de escenarios prospectivos*. Quito: IAEN.
- Puyana Mutis, Alicia M. (2009). “El desarrollo regional en escenarios locales fronterizos con producción de drogas y conflicto armado”. En Grace Jaramillo (Ed.). *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: Flacso-OEA-PNUD, pp. 57–80.
- *Caracol Radio* (23 de septiembre de 2016). “El Sí en el plebiscito lograría el 54% según encuesta sobre intención de voto”. En http://caracol.com.co/programa/2016/09/23/6am_hoy_por_hoy/1474630703_980326.html
- Registraduría Nacional del Estado Civil (2016). “Plebiscito 2 de octubre 2016”. En <http://bit.ly/2dnyZUw>
- Rouquié, Alain (1982). *L'État militaire en Amérique Latine*. Paris: Éditions du Seuil.
- Samaniego, Pablo (2013). “La economía de la frontera norte del Ecuador”. En Fernando Carrión (Ed.). *Asimetrías en la frontera Ecuador - Colombia: entre la complementariedad y el sistema*. Quito: Flacso Sede Ecuador, IRDC, pp. 45–88.
- Sánchez, Juan Carlos (2002). “Proyecto de agenda de política exterior: Ecuador-Colombia”. En Adrián Bonilla (Ed.). *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. (pp. 65–136). Quito: Flacso-CAF-Academia Diplomática, pp. 65-136.
- *Semana* (27 de septiembre de 2016). “El Sí pierde fuerza, pero le sigue ganando al NO”. En <http://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-por-la-paz-ultima-encuesta-de-ipsos-para-semana-rcn-radio-y-rcn-television/495669>
- The Observatory of Economic Complexity (2014). “Export destinations of Ecuador (2014)”. En http://atlas.media.mit.edu/es/visualize/tree_map/hs92/export/ecu/show/all/2014/?lang=es

6. Ecuador frente al proceso de paz en Colombia: reflexiones teóricas y posibles escenarios

- The Observatory of Economic Complexity (2014a). "Import origins of el Ecuador". En http://atlas.media.mit.edu/es/visualize/tree_map/hs92/export/ecu/show/all/2006/?lang=es
- Thelen, Kathleen (1999). "Historical institutionalism in comparative politics". *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 369–404.
- Von Clausewitz, Carl (2013). *De la guerra. Naturaleza, teoría, estrategia, combate, defensa y ataque*. Buenos Aires: Distal.
- Weber, Max (2006). *Estructuras de poder*. México D.F.: Ediciones Coyoacán.
- Wolin, Sheldon (2008). *Democracy Incorporated. Managed democracy and the specter of inverted totalitarianism*. Princeton: Princeton University Press.
- Wolin, Sheldon (2012). *Política y perspectiva. Continuidad e innovación en el pensamiento político occidental* (Edición ampliada). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.



Galo Cruz

Integrante del Grupo de Estudios de Seguridad FES-ILDIS, director del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE) y docente de las academias de guerra del Ejército, de la Armada y del Instituto Nacional de Defensa. Máster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional; especialista en Conducción y Gestión Estratégica.

7. EL POSACUERDO COLOMBIANO: PERSPECTIVAS ESTRATÉGICAS DESDE ECUADOR

Galo Cruz

INTRODUCCIÓN

El interés por el desarrollo y desenlace del conflicto interno colombiano no es nuevo para Ecuador puesto que no le han sido ajenos los problemas del país fronterizo; sin embargo, a partir del cambio de la situación estratégica en el mencionado conflicto sí se ha convertido en una de las preocupaciones más importantes. En efecto, a partir de 2008, el Estado colombiano y en especial sus fuerzas militares pasaron a tener la iniciativa política y militar, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) sufrieron irreparables pérdidas, en especial de sus efectivos, viéndose obligadas a apoyarse en las extensas y poco protegidas fronteras, acortando sus líneas de abastecimiento logístico e involucrándose cada vez más en las actividades ilegales relacionadas al tráfico de drogas.

Los Gobiernos de Álvaro Uribe y de Juan Manuel Santos lograron una exitosa conducción político-estratégica del conflicto y ya para 2008, las FARC-EP habían perdido la capacidad de realizar acciones ofensivas de envergadura, comenzaban a perder líderes claves, y las FF.MM. colombianas establecían como áreas prioritarias para la seguridad y defensa interna al eje cafetalero, a los grandes centros poblacionales, a la infraestructura petrolera y a los

principales ejes de comunicaciones. En este contexto, las fronteras y los espacios selváticos y montañosos se convirtieron en áreas secundarias y, por lo tanto, espacios en los cuales había escasa presencia y dedicación del Estado. Estas zonas fronterizas pasaron a ser de casi control total y dominio por parte de las FARC-EP y, en menor medida, del Ejército de Liberación Nacional (ELN). En el sur de los departamentos de Nariño y Putumayo, fronterizos con Ecuador, la presencia del Estado continuaba siendo débil y casi inexistente.

Las Fuerzas Armadas ecuatorianas seguían de cerca el desarrollo del conflicto armado interno colombiano ante la evidencia de que entraba en su etapa resolutive y que se preveía, entre los escenarios tendenciales, un probable desenlace violento, y que vendría una constante presión militar sobre las guerrillas próximas a territorio ecuatoriano. A esto se sumó la incursión realizada en Angostura, en marzo de 2008¹, con la que aumentaron los desencuentros y desconfianza entre las autoridades políticas ecuatorianas y colombianas.

Cuando en agosto de 2012 la comunidad internacional fue gratamente sorprendida con la firma en La Habana del “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (2012) y consecuentemente con el inicio formal y definitivo de las negociaciones de paz entre la mayor guerrilla colombiana, las FARC-EP, y el Estado colombiano, en Ecuador, las universidades y centros de investigación dedicaron especial atención a la construcción de probables escenarios después de la firma de la paz, en los que se trataba de vislumbrar los efectos que esto supondría para el Estado. La Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Flacso Ecuador, la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE) y en

1 El 1 de marzo de 2008, las FF.MM. colombianas ejecutaron la operación “Fénix”, que consistió en una incursión en territorio ecuatoriano para destruir la base de las FARC-EP, en el sector de Angostura. El resultado fue la muerte de 24 personas entre las que sobresalió Raúl Reyes, el segundo en la cadena de mando del grupo guerrillero.

especial el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y de la Friedrich Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) desarrollaron importantes eventos de reflexión académica, así como estudios relacionados a esta problemática.

EN ECUADOR YA SE SIENTE LOS EFECTOS DEL POSACUERDO

Sería tardío pensar en las consecuencias que en el futuro tendrá para Ecuador el fin del conflicto colombiano, toda vez que se puede afirmar que, desde que se fueron presentando avances en las negociaciones de paz, ya se empezaron a experimentar efectos en Ecuador y en la región. Fue así como se comenzó a percibir el significativo aumento de la producción de coca en el sur colombiano, la expansión del crimen organizado con mayor protagonismo y letalidad de las bandas criminales, la disminución de refugiados colombianos. Así también los Gobiernos de Colombia y Ecuador evidencian diferentes prioridades y posturas con relación al posacuerdo, en materia de seguridad y defensa.

Con la suspensión de la aspersión aérea de glifosato para erradicar los cultivos de coca en territorio colombiano, las consecuencias fueron inmediatas: entre 2014 y 2015 Colombia volvió a convertirse en el primer productor mundial de hoja de coca, según información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2016: 20); los cultivos de coca aumentaron de 69 000 a 96 000 hectáreas. Esto es un 39%, siendo el espacio fronterizo con Ecuador el área de mayores incrementos. En el departamento de Nariño, en un año, aumentaron de 17 285 a 29 755 hectáreas y en el Putumayo colombiano, de 13 609 a 20 068 ha. Uno de los aspectos más preocupantes es el hecho de que en el municipio de Tumaco, en la frontera suroccidental con Ecuador, se produce el 17% de toda la producción colombiana, según declaraciones del ministro de Defensa de ese país, Luis Carlos Villegas (Palomino, 2016).

El informe de UNODC señala:

Además es en estos departamentos donde se identificaron los focos de mayor densidad de coca en el país; en Nariño se localizaron dos fuertes concentraciones, la primera articulada a la frontera con Ecuador sobre el litoral pacífico, la segunda articulada al interfluvio de los ríos Mira y Patía; en Putumayo, los núcleos más fuertes están a lo largo de la frontera con Ecuador (...). Al analizar el área afectada, esta alcanzó aproximadamente 127 000 ha en 2015, 16% más que las cerca de 110 000 reportadas en 2014. Cerca de la mitad del área afectada se ubicó en los departamentos: Nariño (26%) y Putumayo (21%) (UNODC, 2016: 17).

Otros efectos inmediatos se evidenciaron con la apertura de la ruta de tráfico de drogas: Pacífico colombiano-mar de Galápagos-Centroamérica, en la cual existe la participación de pescadores ecuatorianos de Esmeraldas y Manabí. La droga sale del litoral colombiano, desde los puertos de Tumaco y Buenaventura principalmente, sigue hasta alta mar y allí se traspa a pescadores artesanales ecuatorianos que siguen vía islas Galápagos hacia Centroamérica con cargamentos que van de los 50 a los 500 kilos, según reconoció el ministro del Interior ecuatoriano, José Serrano, durante su visita a Washington en junio de 2016 (*EFE*, 2016). Entre 2014 y 2015, más de 300 pescadores artesanales ecuatorianos fueron detenidos por narcotráfico en EE.UU., Colombia, Guatemala, Honduras y El Salvador (*El Comercio*, 2016), y aproximadamente 800 pescadores artesanales pidieron un salvoconducto afirmando haber naufragado.

En realidad las organizaciones criminales están tomando dimensiones alarmantes en el norte suramericano y se benefician de las deserciones y atomización de estructuras guerrilleras. El crimen organizado se adaptó anticipada y rápidamente al posacuerdo. Las Bandas Criminales (Bacrim) alcanzaron un desarrollo apreciable en su organización y expansión y pasaron a convertirse en la principal amenaza para la seguridad del Estado

colombiano; tal es así que según informes de la Fiscalía de ese país, se considera que existirían 1 883 bandas. Entre las principales se tiene al Clan Úsuga o Urabeños, los Rastrojos, y Águilas Negras, grupos criminales que actúan también en la frontera con Ecuador e incluso algunos, en territorio ecuatoriano (Ministerio del Interior, 2013). Es notorio que el crimen organizado se prepara y diversifica sus acciones y que facciones de las FARC-EP se orientarían al control territorial de cultivos de droga, minería ilegal, tráfico de personas e incluso contrabando.

Las principales autoridades gubernamentales colombianas están conscientes del problema que ya se vive con la expansión y fortalecimiento de estas bandas criminales y, en ese sentido, el Ministerio de Defensa emitió el 22 de abril de 2016 la Directiva Permanente N.º 0015/2016, que establece la evidencia de que algunas de las Bacrim alcanzaron el nivel de organización armada requerida para ser denominadas como Grupos Armados Organizados (GAOML) (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2016: 4) y se expiden, por tanto, los lineamientos para enfrentarlos. Esta caracterización también posibilita a las FF.MM. colombianas para que puedan emplear su poder letal sobre estos grupos. Así se podría determinar una evolución conceptual de los antiguos grupos paramilitares (1989), a las Bacrim (2011) y posteriormente a los GAOML (2016).

El combate del Estado colombiano hacia los GAOML no será corto ni fácil; en el Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018, para cumplir con el lineamiento de “enfrentar de manera exitosa los retos en materia de seguridad pública”, se planea como primera acción “erosionar la capacidad armada de los grupos armados al margen de la ley” (Ejército Nacional, 2015: 14). Estos grupos criminales heredarían o por lo menos se disputarían no solo los espacios territoriales de coca, sino también a los exguerrilleros que no se inserten en la sociedad, así como un apreciable arsenal de armamento, municiones y explosivos.

Otro efecto luego de iniciadas las negociaciones es la significativa variación en la dinámica de otorgamiento de refugio a los ciudadanos colombianos.

Ecuador es el país con mayor número de refugiados en el hemisferio occidental y, hasta 2016, ha otorgado este estatus a 60 329 personas, de las cuales el 95,14% son colombianas; además hay más de 233 000 solicitudes en trámite (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2016); esto obliga a que el Estado asigne 60 millones de dólares anuales para su atención (Andes, 2014).

En consideración a las complicaciones económicas y sociales por las que pasa Ecuador: el incremento del desempleo, una significativa disminución de los ingresos fiscales y un progresivo endeudamiento externo en condiciones desventajosas para cubrir el déficit fiscal, así como la inminente finalización del conflicto interno armado colombiano, los refugiados tendrían idealmente que retornar a sus lugares de origen; sin embargo, el 85% de ellos manifiestan su deseo de permanecer en Ecuador. Además, aproximadamente 500 desplazados colombianos siguen llegando mensualmente para establecerse en Ecuador pese a los avances en las conversaciones de paz, según manifestó Sonia Aguilar, vocera del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados en el Ecuador (ACNUR) (Gamba, 2016).

Un aspecto que no se debe dejar aislado es el relativo a los flujos poblacionales que ingresan a Ecuador. Desde la década de los 60, cuando se inicia la migración colombiana, la ocupación pacífica de áreas fronterizas ha sido una constante que en la última década se ha visto incrementada. Con la intensificación del conflicto interno colombiano se presentó un evidente establecimiento de familias colombianas en la proximidad al Límite Político Internacional (LPI), así como en las provincias de Sucumbíos, Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Orellana y Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Azuay, principalmente, conformando enclaves poblacionales con las preocupaciones geopolíticas que esto genera.

Es importante tomar en cuenta que con el ingreso irregular de población colombiana, se han generado desplazamientos de los ecuatorianos que habitan en la frontera. Incluso en estudios sociales desarrollados sobre esta

problemática, se evidencia una oposición de la población ecuatoriana a la libre llegada de extranjeros, y una significativa mayoría está preocupada por la afectación a su derecho al trabajo por causa de inmigrantes en condición irregular, y se muestran a favor de que se incrementen los controles fronterizos, así como la deportación a su país de origen (Carrión y Zepeda, 2015: 168-169).

LA DEFENSA NACIONAL Y EL POSACUERDO

Con la finalización del conflicto interno armado en Colombia, la situación y capacidad de cumplimiento de las misiones y tareas de las Fuerzas militares colombianas y las Fuerzas Armadas ecuatorianas enfrentan realidades significativamente diferentes.

La anticipación estratégica, fortalecimiento y desarrollo de las capacidades estratégicas, proactividad en la planificación y ejecución de la defensa, significativo crecimiento de la industria de defensa, profundización de las relaciones internacionales de defensa con potencias mundiales y regionales, además de contar con una estabilidad económica que le asegura al país un importante lugar en el contexto regional, caracterizan al Estado colombiano. Estas condiciones, además del apoyo financiero, educativo y científico-tecnológico de Estados Unidos, marcan la realidad de su defensa nacional.

Las Fuerzas Militares colombianas constituyen una de las más numerosas, mejor equipadas y entrenadas de Suramérica; sus fuerzas de seguridad (Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Policía) ascienden a 472 144 integrantes, de los cuales 284 710 efectivos pertenecen a las FF.AA., y 187 434 forman parte de la Policía Nacional (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2015: 69-71). Actualmente se está desarrollando la modernización y, en algunos casos, la actualización de su aviación estratégica y táctica.

En el ámbito naval, el fortalecimiento es significativo, en especial en la Fuerza de Superficie, mediante el programa Plataforma Estratégica de Superficie, a través del cual se adquirirán 8 fragatas, se están incrementando las OPV (patrulleras oceánicas), además de participar en la operación multinacional Atalanta-2015, que se desarrolla en el Cuerno de África (frente a las costas de Somalia) bajo el mandato de la Fuerza Naval de la Unión Europea (EU NAVFOR); adicionalmente, ya iniciaron su presencia en la Antártida apoyados por Chile y se construirá una gran base naval cercana a Cartagena de Indias.

Es preciso también relieves que las adquisiciones militares de Colombia se orientan a material bélico de avanzada tecnología (con relación a la subregión) y de probada capacidad, como son los helicópteros UH-60 Blackhawk y los 84 vehículos blindados 8x8 Stryker M1126, de la General Dynamics Land System Canadá, radares norteamericanos de alerta temprana AN/TPS-78, etc. El desarrollo de la industria de defensa es acelerado y exitoso; en su participación internacional se están enviando aproximadamente cinco mil soldados a incorporarse a las Fuerzas de Paz de la ONU en África y Medio Oriente (*El Espectador*, 2015).

A corto plazo, las Fuerzas Militares colombianas tienen retos importantes en lo interno y externo; en el primer ámbito, su participación en la pacificación y ocupación territorial efectiva de todo el territorio colombiano será un desafío importante. En el ámbito externo, su rol corresponde al redimensionamiento de Colombia como potencia subregional, orientada a ser una potencia media, aliada de EE.UU. y de la OTAN, muy cercana a Chile y, por lo tanto, con un papel clave en el diseño de la defensa hemisférica, del mar Caribe y del Pacífico. El acercamiento del presidente argentino Mauricio Macri, para lograr el apoyo colombiano para su ingreso como observador a la Alianza del Pacífico, ejemplifica el protagonismo internacional de Colombia.

La defensa nacional de Ecuador evidencia realidades diferentes, principalmente por un pronunciado recorte fiscal como producto de las dificultades económicas del país en los dos últimos años, lo que tiene efectos negativos en

la operatividad de las unidades militares; además, por la no actualización de los documentos fundamentales de seguridad y defensa nacional, como son el Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI) y la Directiva de Defensa Militar², y la participación de los efectivos profesionales en más de 23 misiones y tareas complementarias; otro aspecto complicado es la disminución del personal de las FF.AA. y la distracción y preocupación de los efectivos profesionales en la discusión de asuntos relacionados a la coyuntura política y que tienen que ver con cambios en la situación profesional y de la seguridad social militar.

CERTEZAS E INTERROGANTES

Ante el posacuerdo colombiano y desde una perspectiva estratégica, se pueden vislumbrar algunas conclusiones que nos dejan importantes inquietudes, las mismas que podrían ser de utilidad para continuar con trabajos de investigación y para despertar la inquietud de decisores y funcionarios ante lo que ya está sucediendo.

- La estatura político-estratégica de Colombia la convierte en una potencia subregional, con un relevante desarrollo en todos los sectores y en especial en lo referente a seguridad y defensa, manteniendo un alto dinamismo en la cooperación internacional, siendo una pieza importante en el mapa geoestratégico de EE.UU. y la OTAN. Esta circunstancia, ante la posible ocurrencia de situaciones conflictivas con Ecuador, daría una marcada ventaja y libertad de acción a Colombia y afectaría la capacidad reactiva de Ecuador.

2 Dentro de las metas y objetivos del Ministerio de Defensa Nacional, entre 2013 y 2016, consta “actualizar la Directiva de Defensa Militar”, lo que no se ha cumplido hasta la fecha de elaboración de este documento. La última Directiva fue emitida en el mes de febrero de 2012 por el entonces ministro de Defensa Nacional, Javier Ponce.

- Los dictados de la política exterior ecuatoriana y, por lo tanto, de la defensa nacional, priorizan la relación con potencias emergentes y actores no tradicionales y de menor peso estratégico regional y mundial, lo que limita y debilita la posición de Ecuador ante la eventualidad de situaciones conflictivas y oportunidades de cooperación.
- El proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP entra en momentos de decisión final, con plazos acelerados y la presión internacional para el fin del conflicto. La imperiosa necesidad de acelerar la firma de la paz provocaría un tratamiento ligero de temas estructurales, como aspectos de tierras, justicia, dejación de armas, entre otros; esta situación tendrá repercusiones directas en las fronteras de Colombia y, por tanto, en sus países vecinos, además de ser elementos que generarían una mayor conflictividad a futuro.
- Los escenarios de planificación que desarrollan los organismos de seguridad y defensa de Ecuador están marcados por la incertidumbre, ya no en la firma de la paz, sino en la consolidación de esta y, por tanto, la pacificación de Colombia. Esto incidirá en la adopción de líneas de acción estratégica para enfrentar las consecuencias del posacuerdo, lo que obliga a un mayor esfuerzo en el planeamiento político-estratégico de la seguridad y defensa nacional.
- El gobierno y las Fuerzas Militares colombianas tienen previsto llegar a la firma definitiva de la paz durante el presente 2016 y consolidar el proceso hasta el año 2018. El horizonte temporal marcado por las autoridades políticas y militares colombianas genera un apremio estratégico para Ecuador. Nuestros organismos de seguridad y defensa están preparados para enfrentar situaciones que se dan actualmente en el conflicto colombiano; sin embargo, el diseño de la estrategia de defensa nacional ante el posacuerdo no se ha contemplado y generaría la ocurrencia de improvisaciones, pérdida de libertad de acción y capacidad de decisión ante eventos complejos e inciertos.

- Existe una polarización en las estructuras de las FARC-EP, indecisión en el ELN, y el peligro de inserción en el crimen organizado de elementos y organizaciones guerrilleras. La probable no inserción y la consecuente atomización y cambio de actividades de subversivas a criminales de los grupos que actúan en la frontera con Ecuador generaría una ampliación de su espacio de actuación, involucrando objetivos en territorio ecuatoriano, toda vez que al convertirse en organizaciones criminales, buscarían maximizar sus ganancias a través del incremento de sus actuaciones, aumentando así la espiral de violencia en la frontera.
- Las comunidades colombianas con vínculos sociales y económicos con los elementos subversivos y que no se adapten a los procesos de reinserción o que no encuentren oportunidades laborales en un país como Colombia –que es el de mayor índice de desempleo en Suramérica– pasarían a Ecuador y aumentarían el número de desplazados internos ecuatorianos. Con esto, la presión demográfica en un país como Ecuador –que es el de mayor densidad poblacional de la región– generaría situaciones conflictivas.
- Los guerrilleros seguramente ya están actuando para el posacuerdo y existe el peligro cierto de que, en territorio ecuatoriano, y con el apoyo de simpatizantes y testaferros en nuestro país, ubiquen búnkers o “caletas” para almacenar armas, dinero y explosivos³. En este sentido, debe tomarse como ejemplo lo que pasó en El Salvador, cuando después del fin de la guerra civil, gran parte de las armas quedaron escondidas en manos de los ciudadanos y después fueron utilizadas por el crimen organizado.

3 Desde 2015 aparecieron en el nororiente ecuatoriano panfletos y propaganda de actividades de la autodenominada “Comuna Liberación Nacional”, que, de acuerdo a informes de Inteligencia, sería una organización conformada por ecuatorianos y elementos remanentes del Frente 48 de las FARC-EP, que estarían orientándose a actividades delictivas bajo fachadas de una lucha subversiva.

- En el eventual posacuerdo, los departamentos de Nariño y Putumayo, limítrofes con Ecuador son los de mayor índice de vulnerabilidad y donde se expande el cultivo y tráfico de drogas y personas. La estrategia utilizada por las Fuerzas Militares de Colombia en la guerra interna determinó que en las áreas secundarias, como son consideradas las fronteras con Ecuador, se economicen tropas, dejando a los departamentos mencionados prácticamente abandonados. Esto puede repetirse en el posacuerdo y probablemente el gobierno y las FF.MM. colombianas se concentren en los espacios urbanos y sectores estratégicos, descuidando nuevamente sus fronteras; incluso existiría el peligro de que se empujara a grupos adversos para que se refugiaran en territorio ecuatoriano.
- Las Fuerzas Armadas ecuatorianas, con la firma de la paz en Colombia, no verán disminuir sus acciones de protección fronteriza y estas incluso podrían aumentar de acuerdo a la estrategia colombiana de considerar sus fronteras como áreas secundarias y comprometer a Ecuador en la seguridad de la frontera común. Además, se requerirá una mayor y más efectiva presencia de otros organismos del Estado ecuatoriano relacionados a salud y seguridad pública, empleo, educación, industria.
- La masiva presencia de población colombiana en Ecuador, el significativo aumento de refugiados colombianos a partir de 2009, y los altos costos que significa para el Estado ecuatoriano su manutención, así como la intención de la mayoría de ellos de no retornar a su país, podría llevar a situaciones de tensión y posiblemente de conflicto. Esta problemática podría generar la formación de enclaves territoriales desde los cuales lograrían posicionarse zonas de influencia vinculadas a actividades ilícitas; igualmente, provocaría el desplazamiento de ecuatorianos hacia las ciudades.
- Hay aspectos que incidirían negativamente en la futura capacidad operativa de FF.AA. para cumplir con su misión fundamental y enfrentar militarmente las consecuencias de la firma de la paz en Colombia. Estos aspectos son: la disminución de personal en las Fuerzas Armadas

ecuatorianas, el aumento de tareas y funciones complementarias, las graves restricciones presupuestarias que inciden en su capacidad operativa, las condiciones de los sistemas de alerta temprana, defensa aérea y control marítimo, así como la preocupación del personal profesional en asuntos de estabilidad y respeto a la seguridad social militar.

- El gobierno actual busca acelerar la reducción del personal militar en las Fuerzas Armadas ecuatorianas de 45 000 a 35 000 hombres hasta 2025. Esta reducción de 10 000 efectivos es incomprensible frente al escenario descrito anteriormente.

BIBLIOGRAFÍA

- “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (2012). En <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- *Andes* (9 de junio de 2014). “Ecuador recibe un promedio mensual de 890 solicitudes de refugio”. En <http://www.andes.info.ec/es/noticias/ecuador-recibe-promedio-mensual-890-solicitudes-refugio.html>
- Carrión Francisco y Beatriz Zapata (2015). *Las Américas y el mundo: Ecuador 2014*. Quito: Flacso Ecuador.
- *El Comercio* (24 de febrero de 2016). “Pedidos para traer a pescadores presos por droga se multiplican”. En <http://www.elcomercio.com/actualidad/pedidos-traer-pescadores-presos-droga.html>
- *EFE* (7 de junio de 2016). “Ecuador alerta que pescadores pueden caer en redes de narcotráfico tras sismo”. En <http://www.efe.com/efe/usa/sociedad/ecuador-alerta-que-pescadores-pueden-caer-en-redes-de-narcotrafico-tras-sismo/50000101-2948989>
- Ejército Nacional (2015). *Plan Estratégico 2015-2018*. Bogotá: Ejército Nacional de Colombia.
- *El Espectador* (28 de septiembre de 2015). “Santos anuncia aporte de 5 000 cascos azules colombianos a la ONU”. En <http://www.elespectador.com/noticias/paz/santos-anuncia-aporte-de-5000-cascos-azules-colombianos-articulo-589265>
- Gamba, Laura (28 de septiembre de 2016). “Diálogos de paz no frenan éxodo de colombianos a Ecuador”. En <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/colombia-es/article87580582.html>
- Ministerio del Interior (2013). “Policía de Ecuador captura a jefe de banda delictiva colombiana Los Rastrojos”. En <http://www.ministeriointerior.gob.ec/policia-de-ecuador-captura-a-jefe-de-banda-delictiva-colombiana-los-rastrojos/>

7. El posacuerdo colombiano: perspectivas estratégicas desde Ecuador

- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia (2016). Despacho Ministerial, *Directiva Permanente No.0015/2016, de 22 de abril de 2016*.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2015). Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad PISDP. En [https://www.atlas.com.co/sia/public/uploads/informe-tecnologico/Logros_Sector_Defensa_Abril_2015\(1\).pdf](https://www.atlas.com.co/sia/public/uploads/informe-tecnologico/Logros_Sector_Defensa_Abril_2015(1).pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2016). “Ecuador comprometido con las personas en condición de refugio”. En <http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-comprometido-con-las-personas-en-condicion-de-refugio/>
- Palomino, Sally (2016). “Los cultivos ilícitos en Colombia aumentaron un 39%, según la ONU”. En http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/08/colombia/1467941898_147420.html
- UNODC (2016). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Bogotá. En https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf



Estefanía Pérez López

Internacionalista ecuatoriana por la Universidad Internacional del Ecuador. Máster en Análisis Político por la Universidad Complutense de Madrid. Analista de Relaciones Internacionales y Conflictos en el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE) de 2015 a 2016.

8. REFUGIO Y POSACUERDO: PERSPECTIVAS PARA LA RELACIÓN COLOMBO-ECUATORIANA

Estefanía Pérez López

Este capítulo analiza las tendencias en el comportamiento de Ecuador y Colombia frente al tratamiento del refugio de cara a un escenario de consumación del proceso de paz entre el actual Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Adicionalmente, el presente documento se aventura a reflexionar si y cómo la coyuntura política existente podría hacer eco en la dinámica de refugio hacia territorio ecuatoriano.

APUNTE PRELIMINAR: EL PELIGRO DE LA INVISIBILIZACIÓN

Cifras oficiales señalan que Ecuador, hasta finales de 2015, ha acogido a 60 253 refugiados legalmente reconocidos de los cuales el 95,2%, es decir, 57 325 personas, son de nacionalidad colombiana¹. De un lado, ello se

1 Acorde al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con base en cifras del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ver Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2016a).

expresa en que el Estado ecuatoriano sea el mayor receptor de refugiados en América Latina y el Caribe, y; de otro, manifiesta que la vecindad colombo-ecuatoriana en materia de movilidad humana se encuentra íntimamente ligada a la expansión del conflicto armado interno que ha tenido ocasión por más de cincuenta años en el hermano país.

Es en de 1979 cuando la nación empieza a constituirse como territorio de acogida para colombianos con necesidad de protección internacional (Benavides, 2006: 216-283). De allí, el camino recorrido hasta la actualidad ha ido reforzando el posicionamiento del suelo ecuatoriano como uno de los destinos de refugio más importantes para un grupo poblacional vastamente afectado en el marco de su exposición a la voracidad de una dinámica de conflicto terminante ante las posibilidades de una coexistencia pacífica.

Ecuador ha recibido un aproximado de 233 049 solicitudes de refugio hasta finales de 2015 (ACNUR, 2016a). Frente a tal cifra, es posible decir que apenas el 25% de solicitantes colombianos se beneficiaron de la aceptación del Estado ecuatoriano, así como el 1% de personas de otras nacionalidades². Ello ya conduce a poner sobre escena, no solo el rumbo de destino que habría tomado el otro 75%, sino, además, la existencia de personas que por miedo, desconfianza, carencia de recursos, entre otros motivos, no han solicitado este estatus. La importancia de la lectura realizada radica en el peligro que emana la nociva combinación entre irregularidad migratoria y necesidad de protección internacional, en tanto, intensifica la vulnerabilidad que experimenta un individuo cuyas circunstancias contextuales lo cobijan bajo el reconocimiento nacional e internacional que posee la figura del refugio.

Al respecto, caracterizar de forma cuantitativa y cualitativa a la población en situación de refugio –que, siguiendo a Benavides (2005: 262), abarca a refugiados reconocidos, solicitantes de refugio en trámite, solicitantes de refugio

2 Al confrontar la cifra de solicitudes recibidas con el número total de refugiados reconocidos, se puede determinar que solo el 26% de estas habrían sido aceptadas.

negados y personas que estando en situación de necesidad de protección internacional no han solicitado refugio por temor o desconocimiento– ha sido y continúa siendo una constante preocupación, una tarea pendiente, y un desafío en el ámbito académico, así como en el diagnóstico de los entes oficiales que instrumentalizan la política pública de refugio.

En 2008, Ecuador, viéndose en la necesidad de reconfigurar su respuesta como país receptor, plantea una renovada política en este ámbito, reconociendo de inicio que “la gran mayoría de la población refugiada en Ecuador vive en condición de invisibilidad” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008: 28)³. Dicha invisibilidad se aborda como un fenómeno que guarda estrecha relación con la condición migratoria irregular que puede serle atribuida a alguien, tomando forma de un limitante de orden legal frente a la recuperación del proyecto de vida, obstaculizando su acceso a servicios básicos, bienes públicos, entre otros recursos elementales dirigidos a facilitar un proceso de integración digno, que aliviane el entorno de desesperanza que atañe a quien ha atravesado por un contexto de violencia, persecución e inseguridad.

Es así que, a más de destacar una cifra aproximada sobre el refugio reconocido de colombianos en Ecuador, se ha indagado en la identificación del conglomerado humano que podría concentrar los casos adicionales⁴ de las población en situación de refugio. Para ello, se parte por indicar que la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (2014: 60) advierte que “se estima” una cifra de 600 000 colombianos que viven en Ecuador, sin clarificar qué estatus migratorio ostentan (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014a). Trayendo a cuentas la citada cifra sobre refugiados reconocidos, la estimación del documento oficial y, rescatando de fuentes

3 La mencionada institución actualmente lleva el nombre de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

4 Exceptuando a refugiados reconocidos.

secundarias que afirman que a 2013 habría 56 030 residentes legales⁵ en el país, se entrevistó que⁶:

Del total de población colombiana que residiría en Ecuador, el 9,5% se constituye como refugiado reconocido y el 9,3% sería residente legal. La suma de ambas categorías, que concentra alrededor de un 19%, deja en cuestión el estatus migratorio del 81% de personas (es decir, de 486 645 colombianos).

Tras pasar la mera enunciación de quiénes se encuentran detrás de este último porcentaje supone una cuestión de gran complejidad al menos, a la hora de diferenciar entre migrantes irregulares con motivaciones heterogéneas entre las cuales no se hallan aspiraciones que involucren solicitar refugio y, en cambio, todos aquellos que pudiendo necesitar la protección del Estado de acogida o, habiendo recibido una negativa en su solicitud, han decidido permanecer en el país, sin mayores opciones disponibles, aceptando la irregularidad migratoria, ya que el coste del retorno bien podría ser más alto e innegociable.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2016a) brinda una luz al tema al señalar que hasta finales de 2015 existe, a nivel mundial, un total de 90 836 refugiados colombianos reconocidos y 249 404 connacionales en situación similar a la de los refugiados⁷ que, sin embargo, no cuentan con dicho estatus legal. Esto se traduce en que al menos

- 5 Noticia publicada por el diario *La Hora*, exponiendo datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ver *La Hora* (2013).
- 6 Este ejercicio estimativo se realiza en tanto no se han conseguido cifras de fuentes oficiales que esclarezcan la irregularidad migratoria en general y de refugiados provenientes de Colombia.
- 7 Acorde al ACNUR (2016b: 66) esta categoría abarca a “grupos de personas que están fuera de su país o territorio de origen y que afrontan riesgos de protección similares a los de los refugiados, pero a los que por razones prácticas o de otro tipo, no se ha determinado para ellos el Estatuto de Refugiados”.

las tres cuartas partes de la población colombiana con necesidad de refugio no contarían con regularidad migratoria, jugando a favor de presumir que existe una tendencia de desbalance proporcional entre regularidad e irregularidad migratoria en el refugio colombiano en general y, probablemente en Ecuador, también. Cabe añadir que nueve años atrás, este mismo organismo realizó una encuesta que arrojaría una cifra que, incluyendo a refugiados reconocidos en aquel entonces (2007), solicitantes de refugio registrados y parte del grupo poblacional invisibilizado, sería una de las pocas sobre las cuales orientarse: 135 000 personas. Sin embargo, la distancia temporal hasta el presente ya marca una limitación importante⁸.

Así, el repaso documental elaborado ha tenido como único objetivo adentrar al lector en que, incurrir en discusiones sobre el futuro del refugio a propósito de las voces de paz que se han alzado en Colombia requiere establecer que el punto de partida de esta problemática tiene dos caras: una visible y otra invisible. Esta última, yace en un entretelón grisáceo e impreciso, aún para los Estados.

⁸ En su informe anual, el ACNUR constata cifras que, aunque advierte que su origen se encuentra en la información provista por instituciones gubernamentales, divergen con lo aquí señalado. Tal es así, que puntualiza que en Ecuador habría 53 191 refugiados reconocidos y 68 344 personas en condición similar a la de refugio. Añade también 11 583 casos de refugio pendientes. En todo caso, la cifra sobre personas en situación de refugio con condición migratoria irregular no ha sido esclarecida por entes o documentación oficiales, de allí que no pueda mencionarse esta cifra como definitiva. Ver Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2016a).

TENDENCIAS Y TENSIONES EN EL COMPORTAMIENTO ESTATAL FRENTE AL REFUGIO: UNA MIRADA DESDE ECUADOR

El conflicto armado colombiano expresado en la dinámica de los diversos grupos armados irregulares que lo conjugan se constituye en la principal amenaza para Ecuador en su frontera norte⁹. Con ello, la seguridad, la defensa y la diplomacia binacional han permanecido atravesadas por el acontecer de las diversas expresiones de violencia y delito que este arraiga, así como por la expectativa latente de las acciones unilaterales direccionadas a enfrentarlo. A la par, el flujo migratorio en calidad de potencial solicitante de refugio ha sido concebido por Ecuador como un fenómeno provocado por el ambiente prevalente de amenaza, que ha hecho un asunto forzoso el abandono del sitio de origen y el cruce hasta la nación colindante en busca de asistencia, apoyo y protección.

De esta manera, es de importancia estratégica para el Estado ecuatoriano el devenir del actual proceso de paz: no solo por sus implicaciones en la seguridad y defensa, sino, además, por el eco que podría tener en la dinámica del refugio hacia su territorio, que no ha sido menor, sino que ha puesto en jaque su capacidad de respuesta y de acogida. Es así que, aún cuando la nación apoya públicamente el mismo, la Agenda Política de la Defensa para el periodo 2014-2017 (2014) se adelanta en advertir que su consumación podría traer consigo ciertos efectos desfavorables, entre los que se enuncian:

⁹ Para mayor detalle, ver Ministerio de Defensa Nacional (2014).

(...) desmovilización masiva de efectivos armados (que podrían pasar a formar parte de empresas militares privadas); la circulación de armas no fiscalizadas; la violencia institucionalizada (que puede dar lugar a la formación de otro tipo de grupos armados); dificultades en cuanto al tratamiento de los **refugiados**, si es que no se prevé una adecuada asistencia humanitaria (Ministerio de Defensa Nacional, 2014: 38)¹⁰.

Se identifica que los eventuales riesgos contemplados por la nación se orientan, por un lado, hacia la suerte que correrá la reconfiguración de la dinámica de conflicto, y, por otro, en torno a un posible desfase en la construcción de una estrategia oportuna para el tratamiento y la protección a refugiados. Sobre la primera se volverá en el apartado final; a fin de ahondar en la segunda, es concluyente adentrarse en un aspecto que define la posición ecuatoriana frente al refugio y que clarifica su visión del accionar del Estado colombiano frente al mismo: la tensión entre responsabilidad y corresponsabilidad.

Pese a las perturbaciones y altibajos que ha sufrido la relación bilateral en este contexto, Ecuador ha sido correspondiente con sus obligaciones frente al cuerpo normativo internacional que ampara al refugio y que ha suscrito¹¹. Ello se evidencia destacando al menos dos líneas de acción en la gestión pública durante los últimos ocho años. La primera se refiere a la facilitación del proceso de regularización a personas en situación de refugio, y que viene anclada como un pilar de la nueva política pública de refugio¹². Esta aterriza

10 Negritas añadidas por la autora.

11 Sin embargo, es pertinente acotar también que se ha visto desafiado en múltiples aspectos, que, inclusive, han permitido percibir una suerte de endurecimiento político y jurídico, bien, por posturas que han enunciado abusos hacia el sistema de refugio, como la malversación de la figura del refugiado. A propósito del contexto mencionado, cabe ejemplificar un caso que ha supuesto un episodio de contradicción frente a la predisposición ecuatoriana en este tema. Se trata de la aprobación del Decreto 1182 (2012) que presentaría algunos aspectos inconstitucionales frente al refugio, que, mediante la gestión de diversos actores sociales, serían reconocidos y modificados dos años más tarde por la Corte Constitucional de este país.

12 Para mayor referencia, ver Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008).

en la ejecución del Registro Ampliado como un mecanismo diseñado para permitir el reconocimiento del refugio a flujos poblacionales numerosos en base a un criterio de suficiencia de información del motivo que origina la necesidad de protección internacional, permitiendo una ágil constatación y, a su vez, transformando el modelo ecuatoriano de reconocimiento en uno mixto. La operativización de esta herramienta toma forma a través de la movilización de brigadas pertenecientes a la Dirección General de Refugiados, adscrita a la Cancillería, hacia las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Carchi e Imbabura. Si bien el trabajo realizado desde marzo de 2009 hasta marzo de 2010 tenía una meta inicial de regularizar la situación migratoria de 50 000 personas, se alcanzó a realizar el reconocimiento a 28 000 ciudadanos por esta vía y a 32 000 en total, junto a los procesos de solicitud de refugio personales (Molina Bolívar, 2010: 2). Una segunda línea se concentra en la disposición de recursos para la atención a refugiados. De un gasto estatal anual que bordea los USD 60 millones¹³, el 66,6% estaría destinado exclusivamente para la atención a la población colombiana (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014; UNY, *et al.*, 2012). Del monto total, un 25% estaría cubierto por cooperación internacional, y, acorde al diario *El Comercio* (2012), en 2011, Colombia realizaría su primer aporte económico a la causa que se discute. No obstante, sobre este, la embajada de dicho país en Ecuador clarifica que se trata de una contribución voluntaria de USD 500 000 al ACNUR, con el fin de que esta entidad los canalice hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de “personas en situación vulnerable en zonas de frontera” (Embajada de Colombia en Ecuador, s/f); además, la mencionada institución resalta la aprobación de un nuevo aporte de USD 102 000 para un plan de retorno para refugiados¹⁴. En este marco, debe decirse que Ecuador ha sido reiterativo en demandar de parte de su vecino que obre

13 Y que abarcara el acceso a servicios de salud, educación y subsidio al gas doméstico. Ver Ministerio Coordinador de Seguridad (2014).

14 Sobre el tema del retorno se tratará en la sección final. Ver Embajada de Colombia en Ecuador (s/f).

bajo el principio de responsabilidad compartida. En efecto, una de las cinco condiciones para la restitución de relaciones diplomáticas tras la crisis de Angostura (2008) ya hacía alusión a esta reclamación.

La corresponsabilidad, que dista de reducirse a una suma de dígitos y, más bien, halla su lógica en el deber moral de un Estado de no olvidar a los suyos, más aún cuando estos han sido desplazados forzosamente, abre campo a un debate que no ha terminado de concluir en la arena de discusión mundial. Sobre todo, por el entredicho que supone plantear que la misma nación que ha sido incapaz de otorgar protección dentro del propio territorio, pueda garantizar su aporte sostenido al cuidado de la vida de sus ciudadanos fuera del mismo.

Previo a adentrarse en ello, de la gestión bilateral hay que rescatar la concreción de dos instrumentos en 2014 que, pese a no estar destinados específicamente a favorecer a la población en situación de refugio, podrían suponerse caminos aprovechables en lo que respecta a la identificación y a la regulación:

- a) Orientado a la regularización de la población en situación vulnerable que habita en la zona fronteriza y a personas en condición irregular, la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia y la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de Ecuador, firman un convenio que ha permitido la celebración de tres jornadas binacionales de cedulación en la zona fronteriza compartida¹⁵.
- b) Representantes de ambas naciones actualizan el Estatuto Migratorio Permanente, cuyos principales objetivos radican en la regularización y protección a migrantes ecuatorianos y colombianos.

15 Se han beneficiado un total de 4 333 personas: 2 499 ecuatorianos y 1 834 colombianos. Para mayor detalle, ver Registro Civil (2015).

No obstante, es elemental puntualizar que el refugio es una condición de particular sensibilidad y exige una respuesta focalizada en virtud de ello; al menos, tras considerar el valor de la elección en el ejercicio de la movilidad. Por ejemplo, ubicar en un mismo cajón a un refugiado con un migrante económico, o a una persona irregular en situación de refugio con un migrante irregular, implicaría no diferenciar que mientras las segundas, motivadas por un sinnúmero de objetivos, han elegido ejecutar su derecho a la movilidad a sabiendas de encontrarse en una situación migratoria de irregularidad, las primeras, no han elegido ser perseguidas, extorsionadas o amenazadas, ni han resuelto trincar la continuidad de su proyecto de vida, así como tampoco hallarse en la previsión económica y logística de solicitar formalmente asilo en un país vecino. Allí, brindar un tratamiento igualitario, en donde queda distorsionada la vulnerabilidad inherente al refugio con la vulnerabilidad que emana la pobreza o la carencia de oportunidades, bien en una zona fronteriza o no, es aventurado y cuestionable.

Al reconocer que la gestión estatal puede alterar la disponibilidad de oportunidades para un individuo, añadiéndole caminos o también restándoselos, es posible mirar la responsabilidad compartida como una relación de cooperación de dos o más naciones que, convencidas de que el refugio es una condición dada por eventos que han golpeado la integridad de un ser humano, deciden preservar actitudes políticas, humanitarias y de apoyo, coordinadas y no dispersas, que otorguen vías disponibles para el aprovechamiento de todos aquellos que se encuentran en una situación de refugio. La omisión de la singularización en la gestión bilateral no favorece al tratamiento del refugio en base a un enfoque de protección de derechos humanos, sino, más bien, priva al individuo del reconocimiento y del trato que merece recibir en función de la existencia de una causa defendida, cimentada y asentada en un consenso internacional y en una arquitectura jurídica que imposibilitan su negación pero que, en múltiples casos, consiguen ser opacados por los desatinos de la acción o la vaguedad de la inacción de los mismos Estados. En esta misma línea, también puede ser argüido que una escasez de herramientas para asistencia y protección, fraguadas en el

entendimiento de dos naciones frente a una problemática de refugio, supone un condicionante externo que afecta y reduce las oportunidades de elección que pueda tener una persona para vivir una vida mejor. De cara a un periodo de *posacuerdos*¹⁶ cabe observar la siguiente enunciación:

No existen compromisos convenidos entre los Estados de Colombia y de Ecuador frente a la magnitud de la problemática de la presencia masiva de población de nacionalidad colombiana con necesidad de protección internacional, que establezcan una corresponsabilidad entre ambos países (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008: 30).

Ello ya supone un antecedente agravante, pues se traduce en la inexistencia de puentes sólidos construidos bilateralmente para asistir de forma específica a la población refugiada, causando, además, una sensación de mayor incertidumbre frente a la suerte de los casos invisibilizados. En este punto, sin embargo, es fundamental destacar la labor que realizan diversos organismos internacionales y actores sociales que suma canales trascendentales para la protección y el apoyo al refugio.

La inconcordancia entre un Ecuador que unilateralmente se ha mostrado aperturista en su predisposición frente a esta temática y la aparente fragilidad de un compromiso conjunto, proyectada en la no identificación de nexos focalizados de trascendencia social y humanitaria¹⁷, obliga a indagar sobre cómo este mismo Estado concibe dicha ambigüedad. Tras la revisión de documentación oficial, se ha determinado que Ecuador mira como exigua

16 Término ampliamente debatido en el marco del evento académico que origina este capítulo y que hace referencia a la transición de larga data y de profundidad que requerirá Colombia para caminar hacia un Estado cristalizado de posacuerdo y de paz.

17 La investigación realizada no distingue este tipo de instrumentos, en cambio, sí ha localizado reuniones conjuntas especializadas que no enuncian compromisos concretos. Para ahondar en lo expresado, ver, por ejemplo, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (s/f).

la labor del Estado emisor frente a su población refugiada. Destaca que atraviesa una “realidad compleja” con Colombia, y reitera la exigencia de una “corresponsabilidad (...) sobre sus nacionales que se encuentran en condición de refugiados”, evidenciando así que, para Ecuador, es el Estado colombiano quien expresa una postura no proactiva (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014: 130; 2011: 71). Dicha postura, tras considerar el redoble de deberes fundamentales que el Estado ecuatoriano está exigido a cumplir en función de la conflictividad emanada del territorio vecino –disponer recursos (humanos y materiales) para, por una parte, salvaguardar su integridad territorial, y, por otra, garantizar la protección que requiere la población colombiana– distaría de posicionarse como una contribución oportuna al refugio como una causa compartida.

Finalmente, se debe traer a cuenta una segunda observación que realiza Ecuador sobre Colombia:

La situación de Defensa y protección de las fronteras frente a la incursión de grupos irregulares se ha estabilizado con el mejoramiento de las relaciones con Colombia y la labor coordinada entre las Fuerzas Armadas de ambos países, sin embargo la **presencia** de efectivos militares e instituciones sociales colombianas en el lado de su frontera, sigue siendo insuficiente (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014a: 78)¹⁸.

Esta conlleva a mirar desde la vecindad territorial la confrontación de un Estado con su responsabilidad fundamental: velar por el bienestar de todos y cada uno de sus nacionales. A través de esta última percepción ecuatoriana, vale la pena reflexionar sobre cómo Colombia, que debe responder a los desafíos que tiene consigo misma –aún mayores frente a un histórico proceso

18 Negritas añadidas por la autora.

de paz–, es capaz de influir en la dinámica de refugio, no solo a través de formas de responsabilidad compartida, sino, aún más, mediante el ejercicio de sus propios deberes nacionales.

¿PAZ A LA VISTA? POSIBLES IMPLICACIONES PARA LA DINÁMICA MIGRATORIA

La revisión que antecede a este apartado ha cumplido con adentrarse en la existencia de una desacelerada y dispersa acción bilateral frente al tratamiento del refugio. De igual forma, aun cuando este no ha sido un espacio para la evaluación de política pública, que dé cuentas sobre la efectividad del comportamiento unilateral, es necesario añadir que, del lado ecuatoriano, también se enfrentan múltiples desafíos en la atención a refugiados: bien, de orden jurídico, social, económico, de seguridad ciudadana, entre otros, que se combinan con las múltiples dificultades de inserción que experimentan los refugiados en las comunidades de acogida. Así, quienes permanecen en la invisibilidad, estarían sumidos en un panorama de mayor desventaja, expuestos, a formas de vulneración de sus derechos, enfrentados al constante infortunio (y paradójica) de entretejer un proceso de vida limitado por su condición migratoria, incluso cuando esta sea una construcción dada y no natural.

En este panorama también ha quedado la sensación de que las miradas estatales han hallado una relativa conformidad en sus tendencias de comportamiento. Ecuador, un receptor con sus propias limitaciones, se debate en los esfuerzos por mantener el funcionamiento del sistema de refugio así como la preservación de asignaciones presupuestarias para permitir el acceso a servicios y recursos públicos básicos. Colombia, en calidad de emisor, guarda un silencio pasivo que parecería tolerar lo bueno, lo poco y lo omiso. La proximidad de la llegada al término del proceso de paz ha despertado

cuestionamientos que pueden sintetizarse en: ¿qué será del futuro del refugio, así como del retorno? Para aproximarse a la respuesta, se formula una propuesta de análisis en torno a dos condicionantes que podrían, eventualmente, afectar la dinámica, provocando un retorno de refugiados y/o una reducción progresiva del refugio.

- **Motivaciones para el retorno y la disminución progresiva del refugio: énfasis sobre el accionar del Estado**

El proceso de paz que atraviesa Colombia puede considerarse, sin duda alguna, como una oportunidad invaluable de cambio. Un conflicto que ha conseguido reinventarse y adaptarse al pasar de las décadas traduce la construcción relativamente estable de ciertos *modus vivendi* y *modus operandi*, en el marco de unas condiciones que han facilitado su validación y normalización. Por un lado, una de estas condiciones, a propósito del refugio como una respuesta a la cuestionable capacidad de asistencia y protección del Estado emisor, radica, justamente, en la distancia que este ha mantenido de gran parte de las zonas más paleadas y afectadas. En este sentido, la primera motivación distinguida para que un individuo cese de optar por la figura del refugio y/o que decida ejercer su derecho al retorno, se encuentra en el aseguramiento de una presencia estatal fija, cohesionada y permanente, tanto en la provisión de seguridad como en el servicio y asistencia a los ciudadanos. Ello, acompañado de la deslegitimación de prácticas fraguadas en un contexto de conflicto –como inacción o, a veces, inexistencia del Estado en zonas rurales, excesos de competencias en entes oficiales, corrupción institucionalizada– será lo único que podrá revertir la brecha de alejamiento forjada en el vínculo Estado-ser humano, al menos si éste último, poco o nada ha recibido del primero.

19 Como lo ha hecho el debate generado a partir de las jornadas de diálogo celebradas en el marco del evento que provoca el nacimiento de esta obra.

Por otro lado, y, paralelamente, se considera que los canales específicos de reintegración y de reparación diseñados por el Estado podrían influir en que el grupo poblacional en situación de refugio decida ejercer su derecho al retorno. Al respecto, cabe mencionar que Ecuador y Colombia han cooperado al permitir que funcionarios de este último país socialicen la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (República de Colombia, 2011) en territorio ecuatoriano. Pese a que todavía no existe registro de un número significativo de retornados, lo importante es destacar que mucho dependerá de la integralidad y accesibilidad con que se planteen los diversos mecanismos para favorecer a las víctimas del conflicto armado. Además, en aras de respetar la voluntad del individuo, lo necesario es que estos canales se encuentren disponibles para que sean aprovechados por quien así lo decida.

Con lo expuesto, se puede entrever que el Estado colombiano enfrenta el gran reto de enrumbar a las instituciones que lo componen en una visión homogénea a fin de que las mismas procreen y reproduzcan las condiciones en donde confluyan dinámicas de conciliación y desarrollo. Todo ello se concibe como un ataque a las vértebras estructurales del conflicto armado, y, como tal, involucrará ciertamente un periodo de transición largo pero posible.

Solo cuando estas motivaciones estén permanentemente al servicio de las personas que han caído en situación de refugio se podrá avizorar una dinámica de descenso o, bien, de retorno, puesto que, de ser así, el contexto originario sería transformado, manifestándose progresivamente seguro, y construyéndose mediante voluntades y acciones de paz.

- **Reconfiguración de la dinámica de conflicto y necesidad de protección internacional**

Aunque las líneas anteriores representan lo deseable (en el sentido de que sea mermada toda práctica que continúe cuartando la vida de los seres humanos), también es posible argüir que mucho de lo que pueda suceder en un futuro cercano dependerá de la intensidad y habilidad con las que

el Estado colombiano neutralice las intenciones de preservación de un ambiente de perturbación, especialmente, en los demás actores que se han ido adhiriendo al enramado de conflictividad. En línea con ello, también es posible temer una reconfiguración de la dinámica del conflicto que no tienda hacia la disminución de las diversas expresiones de violencia, sino que mute y se adapte. Eventos como la disidencia y la ocupación de los vacíos de poder que dejen las FARC-EP, tanto en lo referente a control territorial, como en su rol en las actividades que alimentan la estructura económica ilícita serán claves para la anticipación a posibles acciones agravantes como la repotenciación de actores armados irregulares, la conformación de nuevas agrupaciones delictivas, la pugna por los mencionados vacíos –que tan solo contribuirían a un reacomodo de las lógicas y prácticas de poder, productoras y canalizadoras de inseguridad.

Así, el rol del Estado colombiano vuelve a ser determinante en este tema. Solo en la medida en que el mismo recupere el control efectivo de su territorio, se truncarán las posibilidades de que su ausencia favorezca la continuidad de la clandestinidad. Igualmente, ello deberá implicar que la zona fronteriza no se convierta en un posible destino de repliegue.

Cabe culminar añadiendo que, entre enero y junio de 2015, y, en el mismo periodo en 2016, las solicitudes de refugio han descendido a 500 y 400 mensuales, respectivamente (*El Comercio*, 2016). Ello, que se podría traducir en un primer efecto de la reducción de la violencia, deberá ser acompañado, gradualmente, de la recuperación del estado de seguridad de las zonas afectadas, así como de la institucionalidad social. De otra forma, el camino hacia la construcción de la paz quedaría incompleto.

CONCLUSIÓN

Si estos condicionantes llegan a decantar en un escenario que favorezca la real construcción de un *posacuerdo*, es probable que la dinámica del refugio decrezca y que, inclusive, se manifieste un fenómeno de retorno. Sin embargo, la profundidad que ha conllevado la subsistencia del conflicto armado en juego es equivalente al potencial desafío que hoy enfrenta el Estado colombiano; en este sentido, el hecho político que se debate en la actualidad se avizora como uno de los pasos más determinantes frente a la deconstrucción del mismo. Es así que, muy probablemente, el periodo de transición que se aproxima para este país tomará procesos al corto, mediano y largo plazo.

Frente a ello, Ecuador, por una parte, deberá no solo preservarse como un actor que permita la continuidad del sistema de refugio (al menos porque la firma de la paz no equivale *in situ* al cese del contexto que origina la necesidad de protección internacional) pero, que además, dé continuidad a las iniciativas unilaterales favorables, como las de reconocimiento y regularización de personas en situación de refugio. Por otra, su deber, así como el de Colombia, se encuentra en utilizar el aparataje binacional para canalizar todo tipo de acción que se superponga como una oportunidad para mejorar la vida de quienes se encuentran en situación de refugio, con independencia de su decisión de retorno o de asentamiento en lugar de acogida.

Frente a un accionar bilateral ambiguo y escaso en su tratamiento hacia el refugio, cabe pensar que si la diplomacia no es utilizada para reproducir condiciones efectivas que dignifiquen a los refugiados y los asistan en la recuperación de su proyecto de vida, los objetivos primarios de su ejercicio quedarían cuestionados.

BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2016). *Hoja Informativa*. Ecuador.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2016a). *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir*. Versión en español por Representación de ACNUR España.
- Benavides Llerena, Gina (2006). "Los refugiados colombianos en Ecuador". PLANEX 2006-2020. Quito, pp. 261-283.
- Decreto 1182 (2012). En <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8604>
- *El Comercio* (17 de mayo de 2012). "Ecuador gasta USD 60 millones anuales en los refugiados". En <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/ecuador-gasta-usd-60-millones.html>
- *El Comercio* (5 de julio de 2016). "Pedidos mensuales de refugio en Ecuador bajaron 20% entre enero/junio". En <http://www.elcomercio.com/actualidad/refugiados-ecuador-onu-acnur-colombia.html>
- Embajada de Colombia en Ecuador (s/f). "Cooperación". En <http://ecuador.embajada.gov.co/colombia/cooperacion>
- *La Hora* (24 de junio de 2013). "112 030 colombianos viven legalmente en Ecuador". En http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101525518/-/112.030_colombianos_viven_legalmente_en_Ecuador_.html#.V4e5h_nhDcs
- Ministerio Coordinador de Seguridad (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito.
- Ministerio Coordinador de Seguridad (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito.

- Ministerio de Defensa Nacional (2014). *Agenda Política de la Defensa*. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008). *Política del Ecuador en materia de refugio*. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2014). "Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana ANIMHU 2013-2017". Quito-Ecuador.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2014a). "Agenda Sectorial de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2014-2017". Quito-Ecuador.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (s/f). "Ecuador y Colombia buscan soluciones conjuntas para los refugiados". Boletín N.º 1359. En <http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-y-colombia-buscan-soluciones-conjuntas-para-los-refugiados/>
- Molina Bolívar, Juan Camilo (2010). *El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador*. Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas-SIMA. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, N.º 2-Mayo 2010.
- Registro Civil (2015). "Concluyó campaña binacional de cedulación Ecuador-Colombia". En <https://www.registrocivil.gob.ec/?p=4870>
- República de Colombia (2011). "Ley de víctimas y restitución de tierras". En <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/ley-de-victimas/ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras>
- Universidad de New York, Fundación Salud Ambiente y Desarrollo (Funsaid), Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SIRM) (2012). "Salud y condiciones de vida de los refugiados colombianos en Quito (resumen)".



EPÍLOGO

Wolf Grabendorff

Profesor invitado en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Quito. Politólogo alemán, consultor internacional en temas de relaciones internacionales y de seguridad en América Latina. Estudió Historia, Sociología, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en Frankfurt, Grinnell (Iowa) y Berlín. Fundador y director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid. Profesor visitante en la School of Advanced International Studies (SAIS); The Johns Hopkins University, Washington D. C.; y Bologna y en la Université Paris III-Sorbonne, París. Representante de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Colombia, en Ecuador, y director del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES, en Santiago de Chile.

COLOMBIA: LA OTRA CARA DE LA VECINDAD

LA CENTRALIDAD DEL CONFLICTO COLOMBIANO PARA LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES VECINOS

Durante más de medio siglo, el conflicto interno ha sido el eje y principal preocupación del Estado colombiano; por ello, no puede sorprender que este haya tenido el mayor impacto en las relaciones vecinales de Colombia, pues todo conflicto interno implica un riesgo también para la seguridad nacional de los países vecinos (Bonilla, 2003: 223). Dada la falta de consolidación de la política interna del propio Estado colombiano, este conflicto con diferentes actores armados ilegales –de diferente índole y con distintos objetivos: grupos guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes, bandas criminales, etc.– ha impregnado toda la orientación de su política exterior, dando prioridad a todo aquello que podía ser beneficioso para la reducción o el fin del conflicto (Cancelado Franco, 2014: 259).

En parte, por esta razón, Colombia ha buscado en la formulación de su política externa alianzas más allá de sus fronteras directas. Así, por ejemplo, la declarada “guerra al narcotráfico” emprendida por Estados Unidos, y su afinidad ideológica con los conceptos de seguridad nacional, convertían a este país en su aliado natural y también mucho más conveniente por la

enorme cantidad de recursos financieros y militares que podía poner a su disposición. Sin embargo, no hay que desestimar los efectos negativos que esta cooperación, mediante la implementación del llamado “Plan Colombia” (preveía en su origen, además de la lucha contra el narcotráfico y el apoyo logístico y financiero contra la guerrilla, inversiones para el desarrollo social) ocasionó en el ámbito regional, con especial incidencia en los países vecinos. Si bien la “estrategia del Plan Colombia consolidó militarmente al Gobierno colombiano a escala territorial, debilitando y disminuyendo progresivamente a grupos armados irregulares” (Pontón, 2016: 38), al mismo tiempo, no tuvo el éxito esperado en la reducción de cultivos ilícitos, pero sí graves repercusiones para los países vecinos. El Plan Colombia agravó especialmente los efectos regionales de la crisis colombiana asociados con el desplazamiento de personas, llevando la lucha contra el narcotráfico y la insurgencia a las zonas limítrofes, con sus vecinos (Tickner, 2007: 4).

Esta preferencia por las alianzas con otros actores internacionales “no vecinales”, como la Unión Europea, Noruega y Cuba, persiste durante los procesos de paz con las FARC (aunque, en ella hubo la colaboración de Venezuela y existe el involucramiento de Ecuador en el inicio de negociaciones de paz con el otro frente insurgente, el ELN). Esto explica también que Colombia, en las últimas décadas, mostrara en general poco interés en temas regionales, a pesar de mantener algunos conflictos territoriales con Nicaragua y Venezuela y de que en circunstancias puntuales tuviera la voluntad –o más bien necesidad– de manejar conflictos políticos y fronterizos con Venezuela y Ecuador (Pastrana, 2011: 56-57). Por un lado, en el caso venezolano hay que recordar la existencia del conflicto histórico del límite fronterizo en el Golfo de Maracaibo, y que también hubo problemas de carácter militar como consecuencia del traspaso de insurgentes desde el lado colombiano con ataques a Fuerzas Armadas venezolanas y la respuesta venezolana de “persecución en caliente” en territorio colombiano (Samper, 2015: 12), así como las denuncias por el consentimiento por parte de Venezuela para la conformación de grupos paramilitares que posteriormente actuaban en Colombia. Todo ello ha motivado reproches, disputas y represalias por ambas

partes que han provocado incluso intermitentes cierres de frontera entre los dos países.

En el caso de los conflictos con Ecuador, es forzoso mencionar las implicaciones que para la zona fronteriza ecuatoriana tuvieron las fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos en el lado colombiano como parte del Plan Colombia: provocaron serios daños medioambientales a ambos lados de la frontera y a las poblaciones colindantes de Ecuador. También, y como una prueba más de la porosidad de la frontera entre ambos países, hay que señalar la presencia de campamentos de las FARC en el lado ecuatoriano, donde buscaban refugio para su retaguardia cuando la presión de las Fuerzas Armadas de Colombia se hacía demasiado fuerte, y creaban estrechos vínculos con las poblaciones fronterizas, al mismo tiempo que procuraban llegar a sectores sociales y políticos de Ecuador con la intención de que este país mantuviera una posición neutral frente al conflicto (Trujillo, 2012: 62). Finalmente, en 2008 se produjo la más grave crisis entre las dos naciones debido a la incursión militar por parte de las Fuerzas Armadas colombianas en Angostura, violando la soberanía territorial del Estado ecuatoriano. En esa ocasión, en defensa de su actuación, el entonces presidente Álvaro Uribe esgrimió su derecho en base a la “doctrina de defensa preventiva” mantenida por Estados Unidos, la cual permite a un Estado entrar con armas en territorio ajeno con el fin de neutralizar una amenaza a la propia seguridad interna. Esta posición, que fue ampliamente rechazada en toda la región, además provocó la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países durante más de tres años.

Tanto este tema de las fumigaciones en la lucha contra el narcotráfico como el incidente de Angostura son exponentes de los problemas que, en el contexto de una triangulación de las relaciones binacionales, motivada por la afinidad de concepciones políticas y de seguridad con un Estado tercero –en este caso Estados Unidos– por parte de uno de los países colindantes, se pueden causar a las relaciones vecinales (Grabendorff, 2016). Por otra parte, tanto Ecuador como Venezuela han sido especialmente víctimas de los vaivenes internos de los Gobiernos colombianos, cuyos diferentes enfoques mantenidos sobre el

conflicto interno tuvieron importantes repercusiones en las zonas fronterizas. Para el Estado colombiano, las zonas de frontera son “espacios marginales, periféricos; bordes determinados por el centro, por la capital, en donde la dinámica local está subordinada a las necesidades que el centro considera son los intereses nacionales” (Enríquez Bermeo, 2015: 3).

La complejidad del conflicto, tanto en su faceta de enfrentamiento con guerrillas y el consiguiente surgimiento de bloques paramilitares, como el involucramiento de todos ellos en actividades criminales, especialmente en la producción de drogas y el narcotráfico, se hace más visible precisamente en aquellas zonas fronterizas alejadas de la centralidad del Estado colombiano, que tradicionalmente se han visto menos atendidas por los gobiernos centrales y cuyo desarrollo y articulación con el resto del país sería precisamente un factor determinante para la resolución del conflicto. Las zonas fronterizas son, por naturaleza, lugares más orientados hacia “afuera” que hacia el interior del mismo Estado al que pertenecen. Las localidades fronterizas a cada lado del límite territorial crean y mantienen vínculos espontáneos y continuos entre sus poblaciones, y procuran compensar, de la manera más efectiva, las asimetrías que existen entre las economías de los países colindantes. Por esta razón, la necesidad de la “presencia de Estado” que garantice una convivencia pacífica y regule los naturales flujos transfronterizos es un factor imprescindible para que los intercambios se produzcan en el ámbito de la legalidad. Por el contrario, la falta de presencia del Estado permitirá que se desarrollen alianzas fuertes entre políticos locales con actores del crimen organizado, nacionales y/o internacionales, o también con grupos irregulares, como es el caso colombiano, con la consiguiente aparición y crecimiento de actividades al margen de la legalidad.

Por este motivo, en Colombia estas zonas fronterizas históricamente descuidadas por el Estado han podido desarrollar sus propias “economías de frontera” (Carrión, 2011: 1), basadas principalmente en contrabando de bienes, narcotráfico y lo relacionado con la producción de drogas, tráfico de armas, trata de personas, etc., y que constituirán el factor desestabilizador

principal para originar todo tipo de tensiones en las zonas fronterizas con los países limítrofes (Grabendorff, 2016). Estos territorios de la frontera colombiana precisan especialmente conectarse de una forma fácil con el mercado nacional y contar con infraestructura, como vías de comunicación y un sistema de integración social en los ámbitos educacional y de salud pública, para constituir una fuerte institucionalidad del Estado de derecho y evitar, de esta manera, la persistencia de “sociedades segregadas” (Valencia Agudelo y Obando Burgos, 2016: 17) y la realización de actividades al margen de la ley.

La poca atención prestada a estas zonas periféricas pobladas, sobre todo en sus fronteras con Ecuador y Venezuela, ha tenido un carácter meramente de control militar intermitente o bien se ha limitado a realizar algunos esfuerzos para interrumpir, o por lo menos reducir, la producción de coca y el narcotráfico. Colombia, además de combatir con ello a las fuerzas insurgentes mediante la reducción de sus fuentes de financiamiento, buscaba –igual que Estados Unidos en su lucha militar y policial contra la droga– que “los países limítrofes ejecuten la misma política represiva en sus territorios y fronteras” (Leal Buitrago, 2007: 90). Todo esto ha llevado a una mayor, y prácticamente permanente, criminalización de las zonas fronterizas y una desinstitucionalidad crónica de ellas. Una reducción del conflicto por la conclusión de un acuerdo de paz con uno solo de los grupos insurgentes no va a llevar por sí sola a la resolución de todos los problemas estructurales mencionados. Es un requisito imprescindible la voluntad política por parte del Estado colombiano para integrar a estas zonas fronterizas, tomando las medidas necesarias que mejoren la confianza en la capacidad del Estado para ofrecer a sus poblaciones las mismas oportunidades que existen en el resto del país y ejecutar un gran programa de desarrollo rural que integre a todas las regiones de Colombia. La mera lucha por la erradicación de cultivos de coca en las zonas periféricas solo conduce al traslado de estos a otra zona y al desplazamiento de la población. El abandono por la guerrilla de estas áreas, que se financiaban con las actividades del narcotráfico, creará un vacío que será ocupado por otros actores ilegales inmediatamente.

LOS EFECTOS DEL CONFLICTO INTERNO SOBRE LA SEGURIDAD FRONTERIZA

Colombia, como consecuencia de la centralidad del conflicto para la formulación de sus políticas internas y externas, ha prestado atención a sus zonas fronterizas exclusivamente para procurar un cierto control militar sobre las mismas, en especial cuando las actividades de las guerrillas creaban mayor tensión con sus países vecinos, Venezuela y Ecuador. Existe un pensamiento militar que contempla las fronteras como zonas geoestratégicas para asegurar la soberanía nacional y que, por tanto, no tiene interés en lograr un desarrollo efectivo de carácter económico y social de esas zonas transfronterizas que permitirían una frontera más abierta. Esta línea de pensamiento prioriza el mantenimiento de la seguridad en dichos territorios mediante el ejercicio de las fuerzas públicas nacionales de cada país limítrofe, pero no trata de impulsar el desarrollo y prosperidad de las zonas fronterizas mediante una colaboración institucional binacional de los países vecinos. Sin duda, el ejercicio seguro y permanente de la soberanía, con un control territorial completo que incluya los límites fronterizos y, por consiguiente, garantice la seguridad y convivencia pacífica de sus ciudadanos constituye uno de los fundamentos que definen un Estado como funcional y efectivo. Colombia, por la larga duración del conflicto interno y la concentración en su resolución ha reducido la atención prestada a la seguridad de sus zonas periféricas especialmente, ya que durante largos períodos del conflicto solo ha sido capaz de controlar de forma efectiva poco más de un tercio de su propio territorio –en realidad solo aquellos centros más poblados y desarrollados de carácter principalmente urbano.

Este problema crónico de falta de control de sus periferias, además de mostrar su fracaso como Estado capaz de garantizar la seguridad hacia adentro para sus propios ciudadanos, ha ocasionado graves problemas en la seguridad de sus vecinos, Ecuador y Venezuela, al otro lado de la frontera. Cualquier

conflicto fronterizo, sea de origen histórico, migratorio, económico, por la presencia de crimen organizado, etc., implica una amenaza real para todo Estado y también tiene un gran impacto sobre su soberanía. Con excepción de una guerra, constituye el problema más grave para la pacífica convivencia de países vecinos y para el efectivo desarrollo económico y social de las zonas fronterizas. El conflicto interno en un país tiene un impacto vecinal por lo menos igual al tradicional conflicto fronterizo, lo cual se demuestra claramente en el caso colombiano con respecto a sus vecinos.

En el escenario del conflicto interno colombiano, frecuentemente, las fuerzas insurgentes han usado la debilidad fronteriza, tanto en el caso de las fronteras ecuatorianas como venezolanas, para poder moverse con mayor libertad e incluso para asumir en estas zonas el control territorial que el propio Estado no ha sido capaz de ejercer. De esta forma, como solamente desde un lado de la frontera y por un único Estado colindante se realizaba ese esfuerzo, mejor o peor, para controlar los límites territoriales, a las fuerzas insurgentes les resultaba posible escapar con más facilidad a la presión militar ejercida por las fuerzas colombianas, cuando esta se hacía presente y demasiado fuerte, y así, llevar a cabo la recuperación de sus propias fuerzas y obtener recursos del otro lado. De esta manera se va creando también una cierta forma de “convivencia” con las poblaciones del país vecino que, hasta cierto punto, dependerán de las mismas fuerzas irregulares para su propia supervivencia. Por eso, resulta difícil de comprender la posición colombiana de intentar finalizar un conflicto interno, tan complejo y con tantas implicaciones vecinales, sin hacer esfuerzos por contar con el apoyo directo y fuerte de los vecinos al emprender procesos de paz. Incluso, cuando se realicen las primeras etapas de la implementación de este proceso de paz del Gobierno de Juan Manuel Santos, con la prevista desmovilización de las fuerzas insurgentes, va a ser mucho más complicado eliminar la presencia de todos los elementos irregulares en los territorios fronterizos por los que durante tanto tiempo se pudieron mover con tanta facilidad.

La situación de posacuerdo en Colombia, implicará, en todo caso, la necesidad de una presencia constante y un control efectivo por parte de las Fuerzas

Armadas y policiales ecuatorianas en la frontera colombo-ecuatoriana. Pero, sobre todo, se hace imprescindible la implementación de medidas de carácter binacional conducentes al desarrollo de la zona fronteriza Ecuador-Colombia. No obstante, la necesidad de controlar la seguridad en la frontera tendrá una gran influencia en la detración de recursos que, de otra manera, se podrían emplear más efectivamente para la consecución de las metas perseguidas por el Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022 (Senplades, 2014), que se enfoca principalmente en el desarrollo de la zona transfronteriza. En este ambicioso Plan Binacional el tema seguridad está enfocado mucho más en un contexto de derechos humanos de la ciudadanía, pero no prevé una política integral de seguridad que contemple todos los posibles escenarios posacuerdo, incluyendo el más negativo, que sería una reversión total de la situación planteada por el atraso o fracaso de la implementación del acuerdo con las FARC.

LOS PROCESOS DE PAZ Y EL APOYO DE LOS PAÍSES VECINOS

Aunque durante las cinco décadas de historia del conflicto colombiano se produjeron algunos acercamientos entre las partes con intención de llegar a algunos acuerdos de paz, estos fracasaron siempre, principalmente por la misma desconfianza entre los implicados. Sin embargo, este último proceso de negociación de paz del conflicto interno que emprendió el Gobierno de Juan Manuel Santos con las FARC, iniciado oficialmente en 2012 y negociado durante cuatro años, parece haber llegado mucho más lejos y con más perspectivas de implementación que los anteriores.

Desde el principio, y siguiendo su habitual política, Colombia buscó particularmente el apoyo de países no vecinos –de hecho el primer encuentro oficial se produjo en Oslo y las negociaciones posteriores en La Habana–, con Noruega y Cuba como garantes y testigos del proceso. Sin embargo,

y con gran pragmatismo, esta vez también se incorporó, enmendando la tradicional reticencia, a un país vecino, Venezuela –que junto a Chile aportará mediadores– para facilitar de esta manera las negociaciones y conseguir un equilibrio político que redujera la tensión en el diálogo entre las partes (Pontón, 2016: 105-107). Venezuela se erige en un colaborador esencial, ya que el Gobierno bolivariano tenía más cercanía para inducir a las FARC a entrar en las preparaciones de un proceso de paz.

Desde 2009, José Manuel Santos, ya convencido de la necesidad de una solución no militar para el conflicto interno, mediante diálogos y acercamientos, venía intentando crear confianza con los países vecinos, Venezuela y Ecuador, como una de las condiciones preparatorias para iniciar un proceso de pacificación interna en Colombia. Un ejemplo de este acercamiento y mejoramiento de relaciones con Ecuador, que habían llegado a su punto más tenso con lo sucedido en Angostura, es la creación de gabinetes binacionales y la formulación del Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022 (Senplades, 2014). Además, consiguió el apoyo para el proceso de paz con las FARC del presidente ecuatoriano, Rafael Correa, e incluso, posteriormente, se abrió la posibilidad de que en Ecuador se produjeran encuentros exploratorios entre el ELN y el Gobierno colombiano con vista a iniciar un proceso de paz con esta otra fuerza insurgente. Un ejemplo más del mejoramiento de estas relaciones vecinales viene por la intermediación de Ecuador al producirse nuevas crisis en las relaciones colombo-venezolanas. Estas son motivadas por las denuncias colombianas de vínculos del Gobierno venezolano con las FARC, así como por el cierre de la frontera y expulsión de colombianos por parte de Venezuela en 2015 –creando una gran crisis humanitaria– debido a la intensificación del contrabando, especialmente de gasolina y bienes de consumo, así como tráfico de armas y drogas. Este incremento de actividades ilícitas se estaba produciendo en esa zona fronteriza, tan permeable entre ambos países y área tradicional con fuerte vinculación entre organizaciones criminales y actores institucionales, por las fuertes asimetrías económicas entre los dos países y se vio agravada por la conflictiva situación interna venezolana. En esta ocasión, el presidente Correa demostró una buena

actitud pacificadora para desactivar la crisis generada entre los países vecinos (Montero Moncada y Cotrina Acosta, 2015).

No hay duda de que este acercamiento entre vecinos es un factor que facilita el complejo proceso de negociación con las FARC, que finalmente concluye el 26 de septiembre de 2016 mediante la firma por parte del presidente José Manuel Santos y del jefe de las Fuerzas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), Rodrigo Londoño, del “Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y construcción de una paz estable y duradera” en Cartagena de Indias. La conclusión del acuerdo fue especialmente bien recibida por los países vecinos, que esperaban contar con un mejoramiento de la situación que se hiciera particularmente visible en las zonas fronterizas, tan afectadas históricamente por el conflicto. No obstante, este gran avance de la firma de un Acuerdo de Paz con las FARC, tanto durante el proceso de negociación, como tras su culminación, ha sido fuertemente controvertido dentro de la propia Colombia: hay que recordar que existen grupos importantes de la sociedad colombiana que a través de la historia se han beneficiado del conflicto interno y para los que la llegada de la paz es considerada una amenaza a sus propios intereses. Por eso, tampoco ha sido tan sorprendente que, ante la fuerte oposición al acuerdo negociado, principalmente liderada por el anterior presidente colombiano Álvaro Uribe, y el rechazo nacional de la población a las FARC, surgiera una gran desconfianza de la ciudadanía colombiana hacia la implementación de los acuerdos, sobre todo en lo relativo a la justicia transicional y reparación, así como en el punto de la incorporación de los líderes de las FARC al sistema político democrático. Todo ello finalmente llevaría al presidente Santos a perder la batalla del plebiscito planteado sobre la aceptación popular de los resultados de la negociación con las FARC (Restrepo y Ramírez, 2016: 134), si bien por un ajustado margen.

Probablemente la reacción de la población colombiana no tuvo tanto que ver con el rechazo a la paz, sino, más bien con el miedo a un notable cambio en la misma estructura social y económica del país. Este cambio puede preverse como consecuencia de la implementación de los puntos negociados en el acuerdo, especialmente aquellos relacionados con la desmovilización de

las fuerzas guerrilleras, así como las reformas agraria y tributaria previstas para conseguir un nuevo pacto social que reduzca la tradicional desigualdad en la sociedad colombiana y que implican una reforma de Estado. El “no” muestra explícitamente la gran falta de consenso entre las élites colombianas sobre la necesidad de dichas reformas, que constituyen el noventa por ciento del contenido del acuerdo. El Gobierno de Santos muy hábilmente regresó a la mesa de negociación con las FARC en La Habana para tratar de llegar a unos cambios necesarios en el texto del Acuerdo con el fin de conciliar las exigencias de las FARC para cesar en su lucha armada, con las fuertes críticas provenientes de la oposición –aunque esta después calificara a estos cambios para la terminación definitiva del conflicto del nuevo Acuerdo del 24 de noviembre 2016 como “meramente cosméticos”-. El 29 y 30 de noviembre, contando con las mayorías de los votos del Gobierno de Santos en ambas cámaras del Congreso, este nuevo acuerdo fue finalmente ratificado, si bien con la abstención de los miembros de la oposición.

En este contexto, las futuras elecciones presidenciales en Colombia en 2018 pueden estar caracterizadas por una intensa defensa del Acuerdo por parte del actual gobierno y de una campaña política de deslegitimación del mismo desde la oposición, liderada por la corriente uribista, y de este manera, podrían convertirse en una nueva votación sobre el Acuerdo de Paz con la clara intención de la oposición de evitar la implementación de las medidas previstas (International Crisis Group, 2017: 10).

PRINCIPAL DESAFÍO PARA LA VECINDAD: LA CONTINUIDAD DE CONFLICTOS INTERNOS EN COLOMBIA

El fuerte desgaste interno que ha sufrido el Gobierno de Juan Manuel Santos se debe, en parte, a su práctica de desvinculación de los otros problemas internos del país para así poder concentrarse en los acuerdos de paz, pero

también a las graves dificultades que la implementación de los mismos supone. Esta puesta en práctica de los acuerdos de paz, sin duda, afectará a intereses y privilegios económicos muy arraigados en las élites colombianas, y que están vinculados principalmente con el problema de emprender la, muchas veces postergada, reforma agraria. También se percibe otro gran obstáculo en la obligación de diseñar una justicia transicional, encargada de juzgar a los miembros de la guerrilla desmovilizados, pero implicados en delitos más graves –igualmente que para los militares en las mismas condiciones–, y de conseguir una adecuada y satisfactoria reparación para las víctimas de la violencia, sean por crímenes o desplazamiento. Estas, durante el proceso de negociación, se han sentido bastante marginalizadas y por ello mantienen una actitud de fuerte desconfianza tanto hacia las instituciones del Estado como hacia los grupos insurgentes.

La complejidad de estos problemas y el descontento que produce en sectores de la ciudadanía, puede conducir a que esta clame por el regreso de una política de “yunque y martillo” –como la llevada a cabo durante la presidencia de Uribe y apoyada por el Plan Colombia–, lo que, entre otras cosas, volvería a trasladar el problema hacia las fronteras con sus vecinos y revertiría totalmente la avanzada cooperación transfronteriza de los últimos años. Los países colindantes, Ecuador y Venezuela y, en menor medida Brasil, deberían prepararse por si esta situación de posacuerdo trae una nueva fase de inestabilidad política en Colombia. Anteriores procesos de paz en otros países han demostrado que, independientemente de que al final resulten exitosos o fallidos, durante la fase de implementación se origina un período de alta inestabilidad en el país, sobre todo debido a las tensiones que se crean entre los partidarios de garantizar y acelerar el proceso y aquellos que tratan de frenarlo y de limitar sus efectos. Además, se produce una controversia continua sobre el monto y la aplicación de los recursos económicos que la implementación conlleva y que siempre suele ser muy alto. Sin duda, un posible cambio de Gobierno en Colombia en 2018 acentuaría aún más estos problemas estructurales típicos de los procesos de paz.

Por supuesto, también hay que considerar que alteraciones en la coyuntura política en los países vecinos –por cambios en la orientación de sus gobiernos– especialmente en Venezuela y Ecuador, compliquen, a su vez, nuevamente las relaciones vecinales y tengan repercusiones sobre las posibilidades de implementación de los acuerdos que afecten a las zonas transfronterizas. En especial, la compleja e inestable situación en Venezuela (Márquez Restrepo, 2015: 561-562), tanto política como económica, puede provocar nuevas crisis fronterizas para Colombia, principalmente por los flujos migratorios que esta vez se producirían en dirección Venezuela-Colombia y por el incremento de actividades ilegales. Como consecuencia de la complicada situación de gobernabilidad en el país, “el Gobierno de Venezuela ha perdido influencia en sus estados periféricos fronterizos con Colombia, en gran parte por las propias formas de ilegalidad locales que allí se producen y recurre a la frontera en momentos que requiere la movilización nacional para garantizar apoyo o promover la gobernabilidad interna” (Orozco Restrepo, 2015:10), lo que hace más conflictivo el control de su propia zona fronteriza al Estado colombiano.

Por otro lado, encontrarse con una Colombia posacuerdo, con un Estado más débil, incapaz de lograr la propia integración nacional y que continúa con una grave ausencia de las instituciones del Estado en las zonas transfronterizas para garantizar la seguridad de su ciudadanía, implicaría para Ecuador –que ha realizado una muy positiva labor de colaboración binacional para el desarrollo de su zona transfronteriza desde la reanudación de las relaciones diplomáticas entre los dos países y los esfuerzos por parte del Gobierno de Santos para la pacificación interna– un grave retroceso en el desafío para lograr un mejoramiento de su zona fronteriza. La falta de institucionalidad y de un control por parte de Colombia en la fase de posacuerdo crearía con toda seguridad un incremento de las actividades ilegales en esa zona anteriormente bastante controlada por la guerrilla, la cual se vería reemplazada por las bandas criminales que tratarían de ocupar un vacío de poder que el Estado colombiano no sería capaz de llenar.

La misma debilidad del Estado colombiano, tanto para enfrentar la oposición interna a las reformas que requiere la implementación de su acuerdo alcanzado con las FARC, así como para regular y controlar las otras formas de violencia e inseguridad que perduran en su territorio, seguirá siendo por bastante tiempo una fuente de preocupación, cuando no de conflictos, para los países vecinos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonilla, Adrián (2003). "Conflicto en la Región Andina: inestabilidad política y crisis colombiana. Percepciones de la amenaza". En Camacho Guizado, Álvaro (Ed.), *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 223-249.
- Cancelado Franco, Henry (2015). "Peace Process in Colombia: Implications for internal and regional Security". En XII Forte de Copacabana Conference International Security: A European-South American Dialogue, Río de Janeiro, KAS, pp. 253-265.
- Carrión, Fernando (2011). "Economía de frontera: una atracción fatal". *Fronteras*. N.º 7 (marzo). Quito: FLACSO, p. 1.
- Enríquez Bermeo, Francisco (2015). "Conflictos fronterizos: una oportunidad para reducir violencia". *Perfil Criminológico* N.º 20 (septiembre). Quito: FLACSO, pp. 3-6.
- Grabendorff, Wolf (2016). "Relaciones vecinales y gobernanza regional: un desafío para la Región Andina". En Guzmán Mendoza, Carlos Enrique y Luis Fernando Trejos Rosero (Eds.) *Más allá de las fronteras. Integración, vecindad y gobernanza: Colombia, Ecuador, Perú, Barranquilla*, Universidad del Norte, pp. 14-40.
- International Crisis Group (2017). "In the Shadow of "No": Peace after Colombia's Plebiscite", *Latin America Report* 60, Brussels: ICG.
- Leal Buitrago, Francisco (2007). "La seguridad en la frontera de Colombia y Ecuador". En Ramírez, Socorro y César Montúfar (Eds.) *Colombia-Ecuador: cercanos y distantes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. IEPRI. Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador, pp. 87-90.
- Márquez Restrepo, Martha Lucía (2015). "Colombia, Venezuela y Ecuador: cooperación y coexistencia de cara al pos-acuerdo". En Pastrana Buelvas, Eduardo y Hubert Gehring (Eds.) *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. Bogotá. Editorial Pontificia Universidad Javeriana/KAS, pp. 539-566.

- Montero Moncada, Alexander y Andrés Cotrina Acosta (2015). "Crisis de la frontera 2015". Cuaderno de Análisis 01/15: Colombia-Venezuela: Hitos de una delimitación compleja, Bogotá: IEGAP/Universidad Militar Nueva Granada, pp. 61-71.
- Orozco Restrepo, Gabriel (2015). "Colombia-Venezuela. Más allá de la coyuntura y de los estados de excepción", *Perfil Criminológico* N.º 20 (septiembre). Quito: FLACSO, pp. 9-11.
- Pastrana Buelvas, Eduardo (2011). "Colombian Relations with Venezuela and Ecuador in the Regional Security Scenario: Recent Dilemmas and New Tendencies". En VII Forte de Copacabana Conference International Security: A European-South American Dialogue, Río de Janeiro: KAS pp. 55-74.
- Pontón, Daniel (Coord.) (2016). *Negociación de paz, escenarios para el desarrollo y la integración fronteriza Ecuador-Colombia*, Quito: IAEN.
- Restrepo, Luis Alberto y Socorro Ramírez (2016). "Colombia: sorpresas y sobresaltos de la paz", *Nueva Sociedad* 266, noviembre-diciembre 2016, pp. 129-139.
- Samper, Ernesto (2015). "La cuestión fronteriza entre Colombia, Venezuela y Ecuador", entrevista, *Perfil Criminológico* N.º 20 (septiembre). Quito: FLACSO, pp. 12.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (2014). "Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022". Fronteras para la prosperidad y el buen vivir. Quito: Senplades.
- Tickner, Arlene B. (2007) "Aprendizaje entre vecinos: Fuentes de desacuerdo y perspectivas de cooperación entre los países andinos". *Creating Community* N.º 28 (diciembre). Washington D.C.: Woodrow Wilson Center, pp 1-9.
- Trujillo Currea, Anamaría (2012). "Problemáticas transfronterizas colombo-ecuatorianas en torno al conflicto armado colombiano". En Pastrana Buelvas, Eduardo y Stefan Jost (Eds.) *Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación*. Bogotá: KAS, pp. 41-66.

- Valencia Agudelo, León y Camila Obando Burgos (2016). “Los retos nacionales y territoriales del postconflicto”. En Valencia, León y Ariel Ávila (Eds.) *Los retos del postconflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales*, Bogotá: Ediciones B. Colombia, pp. 13-30.

A razón de la firma de los acuerdos de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, una serie de desafíos se presentan para Colombia y para el resto de la región. Más que una problemática, este escenario debe presentar oportunidades para fortalecer los vínculos vecinales de los países limítrofes con Colombia, en favor del cumplimiento efectivo de los acuerdos y del desarrollo pacífico y constructivo de los posacuerdos.

Las lecturas desde cada uno de los países suramericanos colindantes a Colombia, ofrecen perspectivas diferenciadas sobre los distintos desafíos que se plantean en el mediano y corto plazo y sobre el significado que cada uno de ellos supone sobre los conceptos actuales de las fronteras.

Este libro habla sobre Colombia desde la región, con miras a dar por finalizado al conflicto interno de mayor data en el hemisferio sur del continente americano. Representa el resultado de un proyecto de más de cuatro años de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en Ecuador, en sumatoria con una serie de actores académicos, sociales y políticos.



ISBN: 978-9978-94-168-3



9 789978 941683

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



ILDIS