

**COLOMBIA: ENTRE LA EXCLUSIÓN Y EL LIDERAZGO REGIONAL**

**En relación con las dimensiones externas  
del conflicto armado colombiano**

**Autora:**

**MARIA CLARA SIERRA HENAO**

Trabajo de grado para optar el título de  
Magister en Relaciones Internacionales

Dirigido por:

Ana María Trujillo Currea

Pontificia Universidad Javeriana  
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Maestría en Relaciones Internacionales

Bogotá

2014

*Un agradecimiento infinito a todos  
aquellos que me apoyaron en este largo  
proceso y que siempre han creído en mí.*

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	11
1. CONCEPTOS BÁSICOS.....	15
1.1 Realismo Neoclásico .....	17
1.2 Regionalismo y liderazgo regional .....	22
1.2.1 Reflexiones en torno al poder (Hard power y soft power).....	23
1.2.2 Potencia regional y potencias secundarias .....	26
1.3 Toma de decisiones y política exterior.....	33
2. RELACIÓN COLOMBO-ESTADOUNIDENSE EN EL CONFLICTO ARMADO Y SU IMPACTO EN EL POSICIONAMIENTO DE COLOMBIA EN LA REGIÓN .....	42
2.1 Contextualización del conflicto armado colombiano .....	42
2.2 Relación Colombia – Estados Unidos.....	52
2.2.1 Desarrollo de las relaciones bilaterales Colombia – Estados Unidos durante el conflicto armado .....	56
2.2.2 Implicaciones y consecuencias de la relación Colombia-Estados Unidos frente a la realidad latinoamericana .....	63
3. COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON LOS VECINOS EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO .....	68
3.1 Implicaciones del conflicto armado colombiano en las relaciones bilaterales con los vecinos suramericanos.....	69
3.1.1 Relaciones Colombia - Ecuador .....	74
3.1.2 Relaciones Colombia – Perú .....	79
3.1.3 Relaciones Colombia – Brasil.....	81
3.1.4 Relaciones Colombia - Venezuela.....	86

3.2 Superación del conflicto y posicionamiento de Colombia a nivel regional ....	89
3.2.1 Sudáfrica como antecedente y ejemplo de superación del conflicto y posicionamiento regional.....	90
3.2.2 La Región: importancia del líder y de las potencias secundarias .....	94
CONCLUSIONES .....	96
BIBLIOGRAFÍA.....	101

## INTRODUCCIÓN

La situación actual que viene atravesando Colombia no es producto de la casualidad, sino que es el resultado de un sinnúmero de acciones emprendidas por el Gobierno Nacional en aras de superar la crisis en la cual ha estado sumido los últimos sesenta años o por lo menos dar una posible salida a una problemática que ya ha excedido las fronteras y se ha vuelto un problema regional.

Al plantearse la posibilidad de una investigación en este tema, son varios los planteamientos que deben ser analizados, pues la coyuntura que se está viviendo actualmente en el país es el resultado de la confluencia de muchos elementos y múltiples actores que vienen desarrollando un papel protagónico.

Colombia ha tenido que afrontar un conflicto en el cual los actores armados han ido variando, pero la base y fondo del mismo se mantiene. Los problemas sociales, políticos y económicos del país han dado como resultado una lucha insurgente la cual ha sido permeada por actividades ilícitas como el narcotráfico, secuestro y extorsiones, entre otras, que han permitido el sostenimiento y fortalecimiento de cada uno de los grupos y diversificando el conflicto a través de las distintas fronteras.

La lucha contra las distintas guerrillas y grupos paramilitares ha obligado al gobierno a buscar distintas alianzas que le permitan salir fortalecido y acabar finalmente este flagelo que afecta de distintas maneras a toda la población colombiana y en general a los países vecinos y de la región. Es en este punto, donde otros gobiernos empiezan a ser protagonistas y se convierten en determinantes de las relaciones que en adelante se desarrollen.

Por esta razón, se hace necesario un análisis de la situación nacional en relación con su gran aliado del norte, los Estados Unidos de América y, con respecto a sus vecinos, los cuales no han visto con buenos ojos esta estrecha relación con la

gran potencia, haciendo que Colombia se viera un poco como el paria de Sur América.

De esta forma, se planteó un problema de investigación que plantea la posibilidad de una superación del conflicto armado colombiano, lo que implicaría una disminución de la dependencia hacia Estados Unidos, que le daría una mayor legitimidad para asumir un liderazgo regional, como potencia secundaria en América Latina, siendo este un elemento fundamental para dar un cambio radical en la relación que se tiene con los países de la región, que han sentido directamente la desestabilidad que causa el conflicto armado.

Así, se estableció como objetivo principal determinar de qué forma, la relación de dependencia de Colombia frente a los Estados Unidos a causa del conflicto armado, afecta su posicionamiento como líder regional y directamente, la relación que tiene con cada uno de sus vecinos, siendo estos, protagonistas directos en el proceso de superación del conflicto.

Los objetivos específicos apuntan a dar las respuestas en el correcto desarrollo de cada uno de los capítulos, para llegar a tener una correcta visión del curso de la política exterior colombiana y los resultados que con ella se lograrán en un mediano plazo.

Así, los objetivos son los siguientes:

- Determinar que elementos esenciales confluyen en la creación y desarrollo de un líder regional.
- Determinar la relevancia e implicaciones de la relación Colombia-Estados Unidos, frente a la realidad de América Latina.
- Establecer posibles consecuencias que traería en cuanto a la relación de dependencia por parte de Colombia frente a Estados Unidos el fin del conflicto armado interno.

- Establecer el desarrollo de las relaciones entre Colombia y sus vecinos, dentro del marco del conflicto armado y las consecuencias que esto conlleva en cada una de las relaciones bilaterales.
- Determinar el papel de los vecinos latinoamericanos frente a la superación de la situación interna actual y el posicionamiento de Colombia en la política regional.

Objetivos que se van desarrollando a lo largo de la investigación la cual se presenta en tres capítulos. El primer capítulo se centra en los conceptos principales en materia de relaciones internacionales, los cuales son fundamentales para entender la realidad suramericana. Nociones como el realismo neoclásico, donde los intereses nacionales empiezan a jugar un papel, pero ya dentro de una idea de región. Esta región con unos actores principales, líderes regionales, que empiezan a interactuar con potencias secundarias, aplicando siempre los conceptos de *hard* y *soft power*. Una realidad dentro de la teoría internacionalista, que da como resultado un sistema de toma de decisiones en materia de política exterior, básica para entender el contexto colombiano dentro de la realidad regional.

En el segundo capítulo se hace una breve reseña del conflicto armado colombiano, para presentar la importancia e incidencia que ha tenido el gobierno norteamericano en el desarrollo de la política nacional en esta materia. En este punto, es fundamental presentar la relación que han tenido ambos países, principalmente enmarcada en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, principal fuente de financiación de los grupos al margen de la ley. A medida que se va planteando todo lo referente a esta relación, se van presentando así las consecuencias negativas que la misma ha traído al país, pues es la causa principal de conflictos con los vecinos y aislamiento en que se encontraba Colombia en los últimos años.

Por último, se desarrolla el tercer capítulo, donde se plantean las relaciones de Colombia con sus vecinos suramericanos y el papel que estos cumplirían frente a una eventual superación del conflicto y al consecuente posicionamiento del país como posible potencia secundaria, para lo que se acudirá al ejemplo de Sudáfrica, que con las diferencias obvias, plantea el surgimiento de un líder dentro de una situación de postconflicto. Así, se da paso al análisis final del concepto de región y a la importancia que tienen las potencias líderes y secundarias en el proceso de consolidación de la misma.

Por lo anterior, este trabajo de investigación empezará con una conceptualización básica para el análisis de la política regional, en segundo lugar un planteamiento de la situación interna colombiana y como esto tiene una referencia directa a la relación que mantiene el Estado con Estados Unidos como gran potencia mundial y por último, se dará paso al análisis de la política regional, el papel de los actores implicados en la misma y la función que desarrollaría Colombia como potencia secundaria, buscando así responder a las preguntas de investigación planteadas *¿Podría Colombia, como país en transición convertirse en líder regional, dejando de lado su relación de dependencia con los Estados Unidos y acercándose más a sus vecinos latinoamericanos? ¿Qué papel jugarían en este proceso de consolidación aquellos países vecinos que han sido a su vez afectados directamente por la situación interna colombiana?*

## 1. CONCEPTOS BÁSICOS

América Latina es una región que está atravesando importantes cambios en materia económica y política, que han hecho que su posicionamiento a nivel mundial cada día adquiera mayor relevancia.

Las relaciones bilaterales y multilaterales en la región han sido de grandes contrastes, pero es evidente el crecimiento e importancia que han adquirido países como Colombia en el desarrollo regional. Aunque este presenta en su interior unas circunstancias económicas, políticas y sociales bastante complicadas, el interés que se ha despertado por posicionarse políticamente en la región, ha sido determinante para las relaciones estatales actuales.

Colombia es un país que aunque ha gozado de una importante estabilidad en materia política, lleva 50 años en medio de un conflicto armado que le ha generado una crisis social, económica y política bastante profunda. El conflicto colombiano ha sido principalmente un enfrentamiento entre fuerzas del Estado y variedad de actores, entre ellos, las distintas guerrillas, los grupos paramilitares, las bandas emergentes que han dejado los procesos de desmovilización de los grupos paramilitares (BACRIM), y elementos como el narcotráfico, que hace de este conflicto un importante punto de análisis.

Actualmente, el país se encuentra en una fase importante de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC), que sumada al proceso de desmovilización de grupos paramilitares, que cuenta con elementos importantes de justicia transicional, podría ser un paso determinante para acabar con el conflicto o por lo menos que permita pensar en un futuro próximo distinto.

Los objetivos que ha planteado el gobierno colombiano en su posicionamiento a nivel regional, han marcado la pauta de la política internacional que se quiere implementar, la creciente economía y su fortaleza política han sido determinantes

para que se pueda pensar en un liderazgo regional. Sin embargo, la situación que vive el país y que se describió anteriormente, ha sido su lado más débil y es el mayor de los obstáculos para lograr los objetivos propuestos.

Así, hay elementos adicionales que no pueden desecharse en este panorama. Estados Unidos, el poderoso del norte, ha sido gran aliado para el Estado colombiano, lo que determina directa o indirectamente la posición que tiene Colombia en el continente y en cada una de las relaciones con los vecinos.

Con el elemento de conflicto armado, más la relación directa Colombia-EEUU, los vecinos se hacen igualmente determinantes en el estudio de la situación actual, pues de una u otra forma han sido afectados por la situación interna colombiana, y han sido bastante críticos de la relación anteriormente mencionada, lo que ha marcado el rumbo de cada una de las relaciones interestatales y por supuesto, del desarrollo político regional.

Por todo lo anterior, si el análisis se centra únicamente en el conflicto armado, se desconocerían cada una de las implicaciones enunciadas anteriormente y no sería posible llegar a un examen real de la situación, invisibilizando otros protagonistas fundamentales en un posible liderazgo de Colombia en Sur América.

Debe el análisis centrarse en tres elementos básicos a saber, el posible liderazgo colombiano, la relación de dependencia directa con Estados Unidos y por último, el papel que juegan y jugarían los vecinos en el posicionamiento de Colombia en la región, siendo este el tema principal de la investigación. De esta forma, se hace necesario el planteamiento de conceptos básicos como regionalismo, liderazgo regional, reflexiones en torno al poder, potencias regionales y secundarias y toma de decisiones y política exterior.

Todo el estudio se enmarcará en la teoría del realismo neoclásico, que permitirá hacer un análisis real de la situación y las implicaciones de la misma en el plano regional.

## **1.1 Realismo Neoclásico**

Sur América es una región que viene atravesando importantes cambios que la han hecho protagonista a nivel mundial. Sin embargo, al interior no es tan claro el papel que vienen jugando algunos de sus actores, lo que hace determinante definir los roles e influencia de cada uno de los Estados implicados al interior de la región.

Son relaciones entre naciones, relaciones humanas que revisten una gran complejidad, haciendo que sea imposible determinar con exactitud cuál va a ser el papel que va a asumir cada uno de los actores de la realidad internacional en un caso o situación específica.

Por lo anterior, antes de iniciar cualquier tipo de análisis, es fundamental establecer que, cuando se habla de relaciones internacionales, se hace referencia a acciones humanas que determinan el curso de una sociedad o región determinada. Por tal motivo, Fletes es claro cuando cita lo dicho por Hudson (Hudson, citado en Fletes, 2012, p.53):

Las Relaciones Internacionales (RR.II.) como un campo de estudio tiene su fundamento también. Todo lo que ocurre entre naciones y a través de naciones está fundamentado en tomadores de decisión humanos que actúan individualmente o en grupos. En un sentido, el fundamento de las RR.II. es entonces el mismo de todas las Ciencias Sociales. El comprender cómo los humanos perciben y reaccionan al mundo alrededor de ellos y cómo los humanos dan forma y son formados por el mundo alrededor de ellos es central en la investigación de los científicos sociales, incluso para aquellos en RR.II. (Hudson, V. M., 2007, p. 3).

Para entender a cabalidad estos procesos humanos, es importante empezar por definir un concepto esencial de las relaciones internacionales que no solo ayuda a explicar la realidad regional, de acuerdo al objeto de este estudio, sino del resto de mundo. El realismo neoclásico es posiblemente la teoría o escuela que mejor explica gran parte de las relaciones que se vienen desarrollando en el escenario mundial.

Para poder hacer un correcto análisis de cara a un estudio de las relaciones en Sur América, es preciso determinar qué se entiende por realismo neoclásico y cómo esta teoría permite hacer un correcto análisis para determinar cómo se están tomando las decisiones en esta zona del mundo, partiendo de la escuela que le precedió, el realismo, para así llegar a una definición clara que ayude a establecer que es lo que se está viviendo actualmente en la región.

El realismo, determina que las actuaciones en cuanto a política exterior de un Estado, se definen por su propósito más inmediato que es procurar su sobrevivencia y aminorar el riesgo de que la misma sea amenazada por cualquier tipo de actor externo, es decir, su objetivo principal es la seguridad, por encima de otros fines (Morgenthau, 1993, p. 179).

Esta escuela extrapola lo dicho por Hobbes en cuanto a que la supervivencia es el resultado de haber logrado individualmente suficiente fuerza para enfrentar las amenazas y agresiones. El planteamiento realista expone de esta forma el poder, llevándolo al nivel de las relaciones internacionales, en las que se asume que el propósito de los actores principales -los Estados-, es por tanto garantizar su sobrevivencia a través de la consolidación de su seguridad, convirtiendo a cada uno de los actores del plano internacional en una potencial amenaza para los demás, exigiendo así el refuerzo de su seguridad y evitando el fin de su existencia (Betancourt, 2013, p. 14).

La teoría realista constituye una relación indiscutible entre las capacidades de un Estado (capacidades militares, peso económico, recursos naturales, fortaleza de las instituciones, tamaño de población, entre otros) y el poder del mismo, por lo que el poder en sí mismo se vuelve una categoría medible y comparable, lo que hace posible considerar que un país ocupe una posición de poder relevante o que por el contrario se encuentre en situación de inferioridad respecto a otros que tengan menos capacidades. En virtud de esta capacidad de jerarquizar, fue posible considerar durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX que Estados Unidos y en su momento, la Unión Soviética eran las dos superpotencias que al tener comparativamente más poder que los demás Estados, eran las que mundialmente definían las relaciones internacionales (Betancourt, 2013, p. 15).

Sin embargo, el realismo clásico ha tenido un gran número de variaciones lo que ha dado paso a distintas escuelas como el realismo neoclásico, que aunque mantiene algunos fundamentos del planteamiento inicial, ha aumentado las variables de análisis.

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que su principal foco de estudio es el poder relativo y el impacto que este tiene en la política exterior. Este modelo se concentra en la interacción entre el sistema internacional y la estructura interna de los Estados, es decir, el vínculo entre la dinámica política al interior del Estado y el contexto internacional. Así, se puede entrar a determinar cómo serán las respuestas de los Estados a las presiones y oportunidades del sistema internacional. Siendo así, el realismo neoclásico propone un método de afuera hacia dentro (Mandelbaum, 1988), lo que significa comenzar con el análisis del sistema para luego determinar cómo será la reacción del país. El realismo neoclásico concentra tanto las variables internas como externas; actualizando algunas ideas del pensamiento realista clásico. “(Los neoclásicos) argumentan que el rango y ambición de la política exterior de un país están conducidos primero y principalmente por su lugar en el sistema internacional y específicamente por sus capacidades de poder material relativo” (Rose, 1998: 146).

Sin embargo, la diferencia entre unos y otros se evidencia principalmente en dos puntos. En primer lugar, los neoclásicos replantean la necesidad y utilidad de tomar la seguridad como principal objetivo de los Estados. Así, el Realismo Neoclásico argumenta que la seguridad es un concepto maleable que los Estados pueden buscar de distintas maneras (Brown, Lynn-Jones y Miller, 1995). Así las cosas, determinan que el poder sería un supuesto mejor y con mayor capacidad de explicación, sobre la seguridad. Igualmente, los realistas neoclásicos, establecen que la búsqueda de poder no es generada por la ambición desmedida o el instinto de dominación de los individuos - tal como consideran los clásicos - sino como producto de las elites de los Estados que buscan maximizar su influencia u otros objetivos, para los cuales el poder sería una herramienta (Pippia, 2011, p. 12). En segundo lugar, el realismo neoclásico busca definir cómo las dinámicas y procesos internos se conjugan e impactan sobre la formulación de la política exterior de cada uno de los Estados (Kapstein y Mastanduno, 1999).

Igualmente, los neoclásicos, tomándolo de los clásicos, le dan una relevancia especial a las diferencias entre los Estados, tales como la división entre Estados pro *status quo*, entre los que se cuentan la división de poder, territorio, reglas y prestigio y las revisionistas; las que buscan alterar o modificar dicho *status*, para obtener una mejor posición, (Brown, Lynn-Jones y Miller, 1995).

Es importante destacar entonces que el realismo neoclásico aterriza las teorías realistas a un contexto regional, es decir, las superpotencias y demás líderes en un marco territorial, y de situaciones específicas.

Distintos autores realistas y neoclásicos han desarrollado, cada vez en mayor medida, las que se podrían denominar variables no estructurales, sobresaliendo la política doméstica, el tipo de régimen, la calidad de las instituciones gubernamentales, el rol de las ideas, la opinión pública, entre otras. Si bien las mismas son más propias de la escuela Liberal y Constructivista, los realistas han podido acomodarlas y utilizarlas con éxito. En cuanto al tipo de régimen, se

pueden enumerar trabajos como los de Aaron Friedberg y Fareed Zakaria quienes estudian cómo el poder ejecutivo debe lidiar con distintos obstáculos constitucionales - propios de los sistemas de pesos y contrapesos - a la hora de movilizar y sacar recursos de la sociedad. Las dinámicas Ejecutivo-Legislativo y Ejecutivo-Judicial, son claves para entender la formulación y estructuración de la política exterior de cada Estado (Friedberg, 2000 y Zakaria, 2000 [1998]). Wohlforth ha planteado también el papel fundamental que juegan las ideas. Por último, la opinión pública juega también un rol determinante en los estudios de los neoclásicos, siendo el caso de Thomas Christensen, quien asevera que los académicos comúnmente incurren en errores significativos cuando analizan una política exterior que aparenta ser innecesariamente ideologizada, agresiva o derrochadora de recursos. Pero en ciertas ocasiones, afirma el autor, los líderes pueden estar actuando racionalmente al acoger estas políticas si es al precio de ganarse el apoyo de la opinión pública para arreglar y lograr ciertos objetivos estratégicos. De esta manera, cuando cambios en el nivel sistémico promueven una nueva, gravosa y controversial política exterior, los líderes experimentarán dificultades para instrumentarla. De acuerdo a Christensen, con el fin de lograr el apoyo popular para instrumentar una nueva política, es posible que adopten un enfoque más hostil o ideologizado de política exterior, al que se hubiera planteado inicialmente (Christensen, 1996).

Los expertos neorrealistas argumentan que las potencias ya establecidas y las emergentes buscarían la dominancia hegemónica en su propia región e intentarían socavar la posición de las otras potencias dentro de sus regiones (Wohlforth, 1999; Huntington, 1999; Mearsheimer, 2001 citado en Flandes, 2012a, p. 27).

Así las cosas, el estudio de la política exterior y las relaciones entre Estados al interior de Sur América se va viendo con un poco más de claridad a la luz de la escuela realista neoclásica y a través de esta se empiezan a esbozar conceptos

tan importantes como el liderazgo regional y las potencias líderes y secundarias, que serán estudiadas en el siguiente segmento.

## **1.2 Regionalismo y liderazgo regional**

Se hace necesario enfocar el análisis en el concepto de región y cada uno de los liderazgos que se dan al interior del territorio en el cual se enmarca estas relaciones.

El pensamiento que impera en las áreas del liderazgo y la política desde el primer tercio del siglo pasado hasta el momento, ha sido el pensamiento sistémico. Para hacer un correcto análisis y planteamiento del tema, es necesario establecer una perspectiva sistémica de análisis de la realidad. La perspectiva sistémica tiene como fundamento central el concepto de homeóstasis. Ello ha significado en el mundo del liderazgo que la política, los gobiernos y las naciones tienden a actuar de manera recurrente hacia estados de orden y estabilidad en la búsqueda del equilibrio necesario que tienden a perder, como resultado de cambios en el entorno que permean hacia su interior, generando así inestabilidad (Ángel, 2005).

Lo importante es que tanto el desempeño como los resultados obtenidos, así como la interacción de los actores con otros a través de sus límites, son predecibles de acuerdo con la visión sistémica. La forma de interacción interna entre los componentes del Estado y sus formas posibles de comportamiento hacia afuera, están predeterminadas por mecanismos de control tales como programas políticos, estrategias para la toma del poder, estilo gerencial, normas, políticas, procedimientos, presupuestos, planes estratégicos, entre otros. Este punto neural en control de lo que ocurre y puede ocurrir, es esencialmente un mecanismo causal lineal o causa fundante de la actividad interna, porque el proceso de

interacción viene ya definido por esa predeterminación de control de lo que se desea suceda en el sistema (Ángel, 2005).

En consecuencia, el desorden, lo indeseado, lo inesperado, la incertidumbre, o la inestabilidad interna, es sencillamente controlada a través de la definición de límites, roles, responsabilidades, controles y funciones de los componentes o actores del sistema. La adaptación al entorno ocurre, a través del cambio de estas definiciones. Este aspecto de lo indeseado versus lo deseado, ha sido sustantivo en el pensamiento vigente sobre el liderazgo y la política en el mundo desde el siglo pasado hasta hoy, porque a partir de él se ha enfatizado –por ejemplo- la importancia del liderazgo en los individuos y su capacidad de control, de la claridad de roles, responsabilidades y resultados esperados para asegurar la función de control sistémico que genera orden y estabilidad, como herramienta clave en la predictibilidad de la conducta de las naciones (Ángel, 2005).

Es esta interacción la que define los grados de poder e influencia que llega a tener un determinado Estado a nivel regional o mundial.

### **1.2.1 Reflexiones en torno al poder (Hard power y soft power)**

De esta manera, la idea de poder y tipos de poder resultan muy útiles en el proceso para determinar la calidad o no de un líder en la región dentro de este control sistémico. Joseph Nye es la persona que ha acuñado el término hard y soft power a raíz de su experiencia al interior del sistema político norteamericano y en general de sus conocimientos de política internacional, por lo que ha explicado profundamente los dos tipos de poder que se manejan en las relaciones entre Estados. En primer lugar, Nye puntualiza el concepto de poder como la influencia sobre las acciones de otros. Hard y soft power son determinantes para ganar influencia en situaciones específicas. Hard power es el poder tradicional que proviene de amenazas de fuerza o del uso de dinero. A su vez, El soft power es un

tipo de poder “suave”, como su nombre lo indica, que consiste en la posibilidad de cambiar las preferencias de otros haciendo uso de innumerables recursos, que le permitirán ejercer su poder de una forma moderada (Mergen, 2013).

Cuando Nye se hace la pregunta ¿Qué es el poder blando?, la respuesta es bastante clara e importante para cualquier tipo de análisis de este tipo. Según el autor, es la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas (Nye, 2010, p. 118).

Estos dos tipos de poder se enlazan. En primer lugar, ambos tienen como objetivo fundamental ganar influencia en determinado territorio, por lo que uno es complemento del otro, siendo poco útiles de forma independiente y pocos líderes podrían ejercerlos de esa forma. El resultado para un líder que sólo usa amenazas y fuerza sin pensar en el soft power puede expresarse en objeciones u oposiciones nuevas. En este caso concreto, Nye usa el ejemplo de “El príncipe” de Maquiavelo. Así, el autor establece que para un príncipe es preferible el temor de la gente antes que su amor. De esta forma, Nye explica que lo contrario del amor es el odio, no el miedo, siendo, según Maquiavelo algo que se debe evitar cuidadosamente. Es decir, el miedo es importante porque representa el hard power pero el poder no termina ahí (Mergen, 2013).

Otro componente importante para comprender el soft power es saber que el poder en sí mismo no es bueno ni malo. Como poder en general, puede ser utilizado para fines buenos o malos, por lo que se explicaría porque no se puede ver el soft power en sí mismo como algo mejor que el hard power. Es meramente otra manera de ganar influencia.

Cuando se habla del soft power, se puede y se debe distinguir la importancia de diferentes cualidades en los líderes. Un don o cualidad que le da el carisma suficiente para tener la aceptación y respeto de sus ciudadanos y en general de la

región. Lo importante es que el carisma supone una relación y consecuencia que se sustenta finalmente en el apoyo de la gente. Además, el carisma es algo personal que no viene con una posición de poder. El carisma es una noción muy amplia, haciendo que sea difícil determinar su origen, pero que se entiende relacionado con una buena comunicación, la confianza o en un proyecto atractivo (Mergen, 2013).

De esta forma, se van identificando características adicionales que son trascendentales para líderes que buscan utilizar el soft power. En primer lugar: el proyecto. Un líder puede formular ideas que otros comparten, así las cosas, esto le generaría un apoyo, sin implicaciones más gravosas económicamente. Esto se vincula directamente con la segunda característica que implica la importancia de la correcta comunicación del proyecto. Un líder con buenas ideas pero sin capacidad de explicación no resulta muy efectivo. En tercer lugar, se encuentra la inteligencia emocional. Quien posee este don comprende bien las emociones y su adecuada utilización. Según Nye, lo más importante es que un líder interprete adecuadamente el contexto de situaciones diferentes porque, de este modo, puede saber cuándo es acertado usar soft power o hard power. Los líderes más idóneos utilizan una combinación estratégica y efectiva de ambos tipos de poder (Mergen, 2013).

En este orden de ideas, sería pertinente analizar con cuáles de estas características se puede identificar a Colombia, como un posible líder dentro de la región, siendo la situación de postconflicto un escenario idóneo para su posicionamiento, teniendo en cuenta su estratégica ubicación geográfica, su estabilidad política y las relaciones que pueda llegar a desarrollar con sus vecinos. El punto de partida podría centrarse en qué tipo de poder debe potencializar el Estado colombiano para que estas características jueguen realmente el papel que corresponde en la política regional.

## **1.2.2 Potencia regional y potencias secundarias**

Una vez se han determinado los dos componentes del poder, es importante entrar a hacer la diferenciación entre los distintos líderes y en que radica que un Estado sea líder regional o potencia secundaria dentro de su entorno. A continuación, se hará una conceptualización y análisis de los dos, para poder llegar a determinar porqué un Estado específico se enmarca o no dentro de estos conceptos.

### **1.2.2.1 Concepto de Región**

Cuando se estudia la situación de un país y la relevancia que el mismo tiene en el plano internacional, uno de los puntos principales en esta investigación es su agenda política, económica y social con aquellos Estados que lo rodean, para ver realmente el papel que juega en ese entramado de poder regional. De este estudio, se perciben características que pueden hacerlo resaltar de entre los demás actores posicionándolo como líder. Sin embargo, la calidad de líder puede tener algunas variaciones en las cuales se determina si efectivamente el Estado, teniendo en cuenta cada una de sus fortalezas, poder y posición es un líder regional o por el contrario, potencia secundaria.

A partir de este momento se buscará explicar cada uno de los conceptos, para tener un fundamento sólido que permita el desarrollo de los puntos que acá quieren demostrarse. Así, se empezará con la conceptualización y caracterización del líder regional, para dar paso a los líderes secundarios.

Para cumplir con el objetivo propuesto, es importante delimitar la noción de región, pues es el marco en el que se desarrollará la presente investigación. En este punto hay una dificultad pues cuando se trata de esclarecer el concepto de potencias regionales hay que definir primero qué se entiende por “región”, que en

la teoría de las relaciones internacionales se conceptualiza de maneras muy variadas.

Para empezar, se puede destacar que el concepto de región hace referencia a un subsistema geográficamente delineado del sistema global, constituido por Estados adyacentes, todo esto dentro de una concepción sistémica de los entornos regionales, que fue ya explicada anteriormente. Para delimitar las regiones como unidades o niveles en el sistema internacional, estas deben ser conceptualizadas superando incluso la demarcación geográfica y de vecindad. Ya varios autores han afirmado incluso que los vínculos comunes en cuanto a cultural, política o economía ya no son elementos suficientes para establecer la pertenencia a una región (Mansfield y Milner, 1999; Acharya, 2007, citado en Flandes, 2012a, p. 32), pues actualmente el término región ya está siendo más asociado a las ideas.

Sin embargo, aunque la cercanía geográfica entre países no es el único elemento para que se constituya una región, sí es un factor importante dado que la cercanía hace más probable las interacciones intensas y regulares que avocan a la interdependencia; por tanto, aunque no es el único elemento, sí es condición fundamental. Esta interdependencia se evidencia en que el comportamiento de cada actor regional, afecta significativamente el de los demás, por lo que la región misma se convierte en punto prioritario de la política exterior de cada uno de los Estado miembro –sin implicar esto que se supriman las relaciones y las aspiraciones en el resto del mundo- (Pastrana & Vera, citado en Betancourt, 2013, p. 23).

A pesar de los procesos de globalización cada vez más relevantes y preponderantes en la política internacional, pero también como una reacción a esa tendencia en los años noventa, se han fortalecido los procesos de regionalización del intercambio económico y de las relaciones políticas en diferentes territorios del

mundo. Estos procesos han podido verificarse principalmente en Asia y Europa, pero no debe desestimarse el proceso que se ha venido forjando en América, principalmente en la subregión Suramericana (Nolte 2006, p. 6).

Estos procesos hacen que se favorezca el nacimiento o emergencia de potencias regionales, que a su vez dan origen a los consecuentes conflictos por el liderazgo regional o subregional. Conflictos tradicionales por zonas de influencia, que son tan probables como la formación de alianzas al interior de las regiones (Nolte 2006, p. 6).

El empeño por buscar jerarquías de poder en el sistema internacional no es nuevo, ya que jerarquías de poder, la diferenciación entre potencias grandes, medianas y menores, como también el nacimiento de nuevas potencias y la caída de potencias tradicionales son una constante en la historia. Asimismo en la actualidad los Estados se diferencian según su prestigio y poder económico, militar y político (Nolte 2006, p. 7), por lo que no se estaría hablando de un nuevo concepto cuando se hace referencia a las potencias regionales, sí se les está limitando un poco su campo de acción a un lugar determinado.

Es importante destacar, como afirma Nolte, que se debe analizar el poder en forma multidimensional según distintas categorías y niveles de poder en un sistema internacional de múltiples niveles (*multilevel*) (2006, p. 9). Esta consideración debe abarcar un enfoque más complejo para analizar la distribución de poder en el sistema internacional, que abre la posibilidad de diferenciar entre diferentes jerarquías según área política y región del mundo (2006, p. 10).

Por tal razón, el estudio en cuanto a liderazgo regional se hará en dos niveles que se presentarán a continuación.

### 1.2.2.2 Potencia Regional

El conflicto para clasificar un Estado como potencia o líder regional se relaciona con el hecho de que dicho estatus no solo se corresponde con recursos de poder de tipo material o ideal, sino también con percepciones sobre la configuración de las jerarquías global y regional. Por esto, la imagen que cada Estado tenga de sí mismo, así como la percepción y el reconocimiento que tenga por parte de terceros actores, constituyen otras de las características fundamentales para su consolidación (Flemes, 2012a, p. 32)

Importantes autores definen potencia intermedia, desde una mirada constructivista, como una realidad autocreada o como una ideología que motiva la conducta en materia de política exterior. Por tal motivo, aquello que se afirma de las grandes potencias, también es aplicable a las potencias regionales o intermedias: se puede ostentar la calidad de gran potencia, pero la inclusión en este selecto grupo es una categoría social que depende del reconocimiento dado por otros, por los pares en el grupo y por los Estados más pequeños y débiles, que estén dispuestos a aceptar la legitimidad y la autoridad de aquellos situados en la cima de la jerarquía internacional (Hurrell, citado en Flemes, 2012, p. 33).

De acuerdo a lo afirmado por Flemes, este estatus de potencia regional es una calidad social que parece estar en manos del reconocimiento de otros Estados y de la jerarquía de poder correspondiente. De todas formas, la inserción en esta categoría social presupone tener además los recursos materiales correspondientes. En pocas palabras, puede decirse que una potencia regional:

- (a) forma parte de una región geográfica delimitada,
- (b) está dispuesta a asumir liderazgo,
- (c) demuestra la cantidad necesaria de capacidades materiales e ideales para proyectar poder regional, y
- (d) es muy influyente en los asuntos regionales.

Igualmente, hay algunos puntos adicionales que deben tenerse en cuenta para distinguir y clasificar los diferentes tipos de potencias regionales que son (Flemes, 2012a, p. 33):

- (a) la interdependencia económica, política y cultural dentro de su región,
- (b) la provisión de bienes colectivos para la región,
- (c) la existencia de un proyecto de liderazgo a nivel de ideas, y
- (d) la aceptación del liderazgo por sus potenciales seguidores.

Así las cosas, es esa potencia regional o intermedia la que se destaca y lidera la realidad de la región que se ha determinado y de alguna forma es quien guía o modera los destinos de los demás actores regionales. Y como claramente lo afirma Nolte, el tema de las potencias regionales se refiere a las jerarquías de poder en el sistema internacional. Como punto de partida hay que constatar que la evaluación de la distribución de poder en el sistema internacional en última instancia depende de la perspectiva del observador y de los indicadores que utiliza como criterio (2006, p. 8).

### **1.2.2.3 Potencia secundaria**

Tras el líder regional se encuentran las potencias secundarias, que aunque no ocupan la posición principal si tienen un papel determinante en el desarrollo de las relaciones en la región. En Sur América, ese papel está siendo ocupado por Colombia, junto con Argentina, Chile y Venezuela, que tienen cada uno, según sus objetivos, ambiciones de potencias intermedias, pero con un rol muy limitado en el panorama mundial.

En primer lugar, se determinará qué se entiende como potencia secundaria, para pasar posteriormente a analizar el papel que juegan estas en el desarrollo del líder

y en general de la región, dentro de un sistema internacional que cada vez les da un rol más protagónico. Así las cosas, entienden como potencias secundarias los Estados que ocupan la segunda posición de poder en una jerarquía regional. Este escenario está fijado por las capacidades relativas materiales y/o de ideas. Dentro de estas, se encuentran capacidades culturales, diplomáticas, económicas y militares para competir con otras potencias regionales mínimo en un área política (Bach; Flandes y Wojczewski, Citado en Flandes, 2012a, p. 34). Estos actores secundarios en las jerarquías regionales de poder han sido denominados de varias formas que explican a su vez una misma realidad, entre ellos, potencias regionales secundarias, potencias intermedias, potencias subordinadas y potencias secundarias. Estos conceptos se emplean de manera indistinta, pero comparten en realidad las mismas características funcionales. Las potencias secundarias ostentan una posición sistémica dual: exponen sus estrategias de política exterior a partir de la condición de inferioridad real, percibida y/o anticipada respecto a la potencia regional, así como de superioridad respecto al resto de los Estados de la región (Flandes, 2012a, p. 34).

Estas potencias secundarias pueden responder a la pretensión de liderazgo de la potencia regional o líder, tomando una postura conflictiva, competitiva o cooperativa (Flandes, 2012a, p. 34). De esta forma, entra a jugar un concepto fundamental en el desarrollo de esta estructura regional de poder, siendo estas potencias secundarias las encargadas de ejercer un límite al poder del líder, siempre de cara a sus pretensiones. Estos límites o control que se ejercen por parte de estos Estados específicos, se denominan impugnación.

Como bien lo ha afirmado Flandes, más allá de la pasividad total, la impugnación relativa es la respuesta estratégica más probable frente al liderazgo o a la hegemonía regional, ya que ningún Estado se ve a sí mismo como un simple seguidor de otro. Igualmente, las potencias regionales secundarias, como la gran mayoría de los actores en el sistema internacional, tienen objetivos y estrategias

específicas en cuanto a su política exterior que supera sus relaciones con la potencia regional, lo cual puede crear esquemas de impugnación indirecta. (2012b, p. 34)

Así, los Estados no actúan por altruismo, pues es claro que se mantiene el interés realista en este tipo de relaciones, cada cual va tras sus intereses, la diferencia en este caso específico radica en que se busca un consenso regional, para conseguir así el beneficio de todos. De esta forma, la impugnación se presenta como la resistencia a puntos específicos entre los intereses de los Estados, pero que no lleva a un conflicto, sino a una concertación donde ambas partes ceden un poco en sus intereses para lograr metas u objetivos específicos. La potencia secundaria por medio de la impugnación busca de alguna forma evitar que el líder se imponga sin restricciones y por el contrario busca ese consenso que implica una ganancia para sus intereses. Este punto específico, se tratará a profundidad más adelante, pues es una de las claves en la relación de Colombia como potencia secundaria frente al poder desplegado por Brasil, desde su liderazgo regional.

Por esto, dentro del lenguaje de las relaciones internacionales se habla del *soft balancing*, como opción indispensable para las potencias secundarias frente a la potencia regional en regiones con un nivel de conflicto bajo, donde se haya desplazado la rivalidad por patrones competitivos. El propósito de esto es estabilizar o mejorar la distribución asimétrica de poder existente, así como frustrar el cumplimiento de objetivos de la política exterior del actor más poderoso de la región, incrementando los costos de sus acciones (Pape y Paul, citado en Flandes, 2012a, p. 35). Mientras que el *hard balancing* involucra una reconfiguración del orden regional, como sería el caso de buscar el fin del predominio de la potencia principal; el *soft balancing* apunta a obstruir y restringir el proceso de emergencia, de tal forma que dicha potencia sepa que debe dar la importancia necesaria a los reclamos y las demandas de las potencias secundarias, si su objetivo es realmente mantenerse en esa posición (Flandes, 2012a, 35). Para el estudio de la

política regional en América del Sur estos conceptos adquieren una relevancia especial, pues terminan siendo determinantes para el desarrollo de las relaciones estatales dentro de la región.

Ya una vez se han analizado cada uno de estos puntos, se podría decir que la clave de la región está en que el líder regional sepa cómo posicionarse con una combinación de fortalecimiento de sus capacidades estatales en general y la aplicación del *soft balancing*, o contrapeso suave. Es fundamental el uso de los mecanismos estratégicos como las coaliciones de interés con países estructuralmente semejantes y potencias en ascenso, la impugnación institucional a las potencias principales, y la búsqueda de consensos internacionales y sinergias para reformar y democratizar las estructuras de gobernanza global — financieras, comerciales, políticas y de seguridad— dentro de la región (Pastrana, Vera, 2012, p. 176). La potencia regional dentro de la búsqueda de sus intereses y evitando al máximo la impugnación de un Estado específico busca impulsarlo de tal forma que este pueda posicionarse como potencia secundaria y así sea un proceso donde ambos ganen. Esta será una de las claves para el análisis a realizar en el tercer capítulo de esta investigación, si se tiene en cuenta que la relación bilateral entre Colombia y Brasil, depende en gran medida del impulso que el segundo pueda darle al Estado colombiano en su carrera por lograr un verdadero liderazgo, sin que ello pueda afectar su poder en la región.

Es una correlación constante entre potencia líder y potencias secundarias que mantienen las relaciones en la región dentro del marco de la cooperación y trabajo conjunto, sin desestimar nunca los intereses propios de cada uno de los Estados.

### **1.3 Toma de decisiones y política exterior**

Una vez se ha determinado el rol que cumplen los países dentro de la política y relaciones regionales, es pertinente entrar a analizar por qué esos Estados toman

las decisiones que los han llevado a donde están. ¿Qué hace que un país determinado tenga la opción de posicionarse como potencia regional o secundaria por encima de los demás? Como se vio anteriormente, no es un asunto limitado al poder, pues acá la idea que se tenga de liderazgo es fundamental y marca la diferencia. Es tener la capacidad de meterse realmente en este rol y trabajar para que todo pueda girar en torno a esa meta específica.

Ya en este punto, el sistema de toma de decisiones y la forma en que se despliega la política exterior de cada uno de los autores pasa a ser el punto neurálgico de los acontecimientos.

Los Estados responden y deben buscar ante todo adaptarse a las variaciones y condiciones cambiantes del sistema internacional. Cada uno de los procesos políticos tiene su origen en una serie de estímulos tanto de carácter interno como externo al país (Velosa, 2010) y de la reacción y asimilación que tengan, depende su peso e importancia a nivel internacional.

Para hacer un correcto estudio de la política exterior de un país determinado, es necesario observar su ubicación geográfica y distancia de los grandes centros de poder o gran poder (Park, 2005). Igualmente, el tamaño del Estado y sus recursos materiales y humanos y el entorno externo que incide en su desarrollo. Sin embargo, hay un sin número de variables que pueden llegar a incidir y es en ese punto donde se marca la diferencia radical con los demás Estados, ya sean vecinos, de la región o del mundo.

En el análisis que se viene planteando, es importante tener en cuenta lo dicho por Allison, cuando propone sus modelos para estudiar desde el punto de vista del investigador, ese conjunto de políticas que componen en sí, la política exterior estatal.

En primer lugar, se plantea el modelo de Actor Racional, donde hay una figura principal que encierra a ese actor que determina y elige la respuesta a cada uno de los problemas estratégicos, una acción o gobierno unitario ante la comunidad internacional que es quien se encargaría finalmente de tomar cada una de las decisiones que se tienen como alternativas por encima de las demás opciones posibles, basados siempre en la racionalidad de las acciones (Allison, 1971, p. 36).

Este modelo presenta la decisión final de un gobierno como algo que siempre será racional, ya que para llegar a dicha decisión, el actor, que en este caso es el gobierno nacional, tomará en cuenta principios, alternativas y propósitos, siempre de acuerdo con las metas políticas que el mismo gobierno se hubiese planteado.

En segundo lugar, se tiene el modelo organizacional donde Allison plantea que “el actor no es una “nación” o “gobierno” monolítico, sino una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa, en la cima de las cuales se instalan los conductores gubernamentales. Esta constelación actúa solo cuando las organizaciones que la componen despliegan cierta rutina” (1971, p. 132).

De esta forma, Allison considera que los gobiernos perciben los problemas estratégicos a través de la visión que cada una de las organizaciones que lo conforman les imprimen. Son estas organizaciones las que estudian la información, que permitirá más tarde definir las alternativas y estimar las consecuencias.

Colombia no se caracteriza precisamente por su política exterior planificada, es más un tema coyuntural que no ha permitido en muchos casos ver resultados concretos. Pero lo que vale la pena resaltar, es que depende en gran medida de una importante coordinación entre los distintos frentes que intervienen en la elaboración de dicha política exterior, como son cada uno de los ministerios, el papel preponderante del presidente y la intervención de las demás personas que de una u otra forma hacen parte efectiva de la consolidación de una política de

Estado, que responde más a los estímulos internacionales que a un verdadero conjunto de políticas desarrolladas a través del tiempo e independiente de los gobiernos de turno.

Este es un análisis planteado por el autor Diego Cardona, quien tiene el tema del equilibrio como fundamental en el campo de la política exterior, apoyado en distintos factores como son la capacidad de negociación, de cooperación, de interacción con los múltiples actores internacionales, de acuerdo a cada uno de los frentes que se deben abordar como de vital importancia para el desarrollo del Estado colombiano en el plano del contexto internacional, desligado de la política interna y no como una simple prolongación de la misma.

La política exterior colombiana debe entrar en una fase de planificación y diseño que responda a una organización desde los factores organizacionales e instrumentales y sobre todo, a la capacidad de coordinación interna, independiente de la persona que esté al frente de dicha labor (Cardona, 2005).

Cuando se trata de ver desde afuera este sistema, se evidencia que no es algo exclusivamente colombiano, pues bien lo había dicho ya Graham T. Allison, cuando propone sus modelos para estudiar desde el punto de vista del investigador, ese conjunto de políticas que componen en sí, la política exterior estatal.

En Colombia, parecería a veces casi evidente la aplicación del modelo de Actor Racional, como un sistema bastante presidencialista, donde esta figura encierra a ese actor que determina y elige la respuesta a cada uno de los problemas estratégicos, una acción o gobierno unitario ante la comunidad internacional que es quien se encargaría finalmente de tomar cada una de las decisiones que se tienen como alternativas por encima de las demás opciones posibles. Esta situación, pudo haber sido imaginable durante el periodo de Álvaro Uribe Vélez, donde hubo una gran concentración de la capacidad de acción y decisión en cabeza del presidente.

Sin embargo, cuando se hace un estudio un poco más detallado y profundo, no es tan claro. Es ahí donde entra a jugar lo planteado por Cardona. ¿Quiénes realmente intervienen en la política exterior colombiana? ¿Desde que plano se toman las decisiones y se llega a la resolución de los problemas?

Cuando Allison habla del Modelo Organizacional, plantea que *“el actor no es una nación o “gobierno” monolítico, sino una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa, en la cima de las cuales se instalan los conductores gubernamentales. Esta constelación actúa solo cuando las organizaciones que la componen despliegan cierta rutina”* (Allison, 1971, p. 132).

De esta “constelación” de instituciones como son denominadas por Allison, es que saldrían las distintas ideas planteadas dentro de la política exterior de cada uno de los países, pero que a su vez complejiza el análisis pues es la misma realidad vista desde diferentes enfoques o puntos de vista, pero que en sí buscan llegar a una meta o lugar común. Ya no se miraría la posición del Estado como actor unitario, sino que el estudio va dirigido hacia esa búsqueda de un lenguaje común, siendo este quien desarrolla el rol fundamental, pues acá no se está hablando de alguien que toma decisiones, sino de una política exterior como resultado de procesos organizacionales, donde cada uno entiende el problema desde su visión y misión.

Aunque hasta el momento, todo se entendería bastante concertado, Allison incorpora el tema de Imperialismo Institucional, entendido como una pelea entre las distintas organizaciones para que sea su decisión la que finalmente se imponga y prime. Lo que hace que la política exterior se complejice aún más, haciendo que las decisiones sean el resultado de verdaderas batallas al interior del Estado.

Lo anterior, apunta a un acercamiento a lo que podría ser la realidad colombiana. Pero Allison va aún más allá y plantea lo que sería un modelo de política gubernamental (Burocrática) o tercer modelo, donde lo importante y fundamental

es la interacción de *“varios actores como jugadores, jugadores que no solo atienden a cuestiones estratégicas específicas, sino también diversos problemas intra-nacionales; jugadores que actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales, no a través de una elección única y racional, sino a través del tira y afloje característico de la política”* (Allison, 1971, p. 2013).

Aunque en Colombia se está buscando la transparencia y acción de las instituciones, independiente de la persona que la preside, aún falta mucho camino por recorrer y este juego de actores políticos tiene más importancia del que se quisiera.

Por los motivos antes expuestos, se podría decir, que la política exterior colombiana podría ser analizada más adecuadamente utilizando los dos últimos modelos analizados, pero es importante destacar, que aunque es claro que siempre habrá un juego político, la idea es consolidar una política más estructurada y no coyuntural como se viene dando.

Para hacer un poco más concretas las ideas que se acaban de exponer, sería pertinente tomar un ejemplo actual o decisión de política exterior colombiana que involucre los anteriores conceptos.

No es un secreto para nadie que el conflicto armado que se vive en Colombia desde los años sesenta ha incluido infinidad de problemáticas, entre ellas el secuestro. Sin embargo y aunque aparentemente es un asunto netamente interno, este ha pasado a ser de gran importancia en nuestra política exterior, principalmente en las relaciones y cooperación que se tienen con los demás países de la región. La participación de los distintos Estados en la búsqueda de una solución para este flagelo ha sido cada vez más determinante. Concretamente, los Estado Venezolanos y brasileños que han jugado un papel

importante, apoyando al Estado colombiano por distintas razones, pero ante todo, para hacer uso de su poder blando y ganar así injerencia en la región.

Brasil es quizás el actor más importante en temas económicos, políticos y sociales al interior de la región, por lo que su posicionamiento como líder regional no se discute. El Estado Colombiano es muy consciente de eso, razón por la cual, ya sea desde la impugnación o desde el fortalecimiento de vínculos bilaterales, debe mantener y hacer crecer cada día más los nexos con este líder. Pero aun así, no ha sido fácil su vinculación en el tema del conflicto, más específicamente en el tema de liberación de secuestrados. El llegar a un consenso entre las organizaciones nacionales que tienen que ver con el tema ha hecho que el asunto se dificulte. Es una decisión que debe emanar del “consenso” o decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Policía Nacional, Presidencia y organizaciones de población civil, pero que en la práctica se hace complicado, haciendo que las conversaciones con el gobierno brasilero fueran dilatadas cada día más. Igualmente, intervienen los intereses políticos de los distintos actores que generalmente entran en pugna con las organizaciones involucradas. No se logra una solución entre los ministerios involucrados y la presidencia; no es posible un punto común entre organizaciones civiles y gobierno, haciéndose así evidente la influencia de cada una de estas instituciones en la toma de decisiones y por lo mismo, en una política exterior concertada.

Pero aunque parece evidente, que los resultados se verán al interior del Estado Colombiano, principalmente de la sociedad que clama por el fin de este flagelo, vale la pena aclarar, que no es sólo un tema de conflicto armado colombiano, sino de relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil, en los ámbitos económico, político y social, siendo así claramente un tema de política exterior.

El asunto parece ya solucionado, pero lo que deja en evidencia es un modelo organizacional al cual aún le hace falta mucha proyección, es buscar

procedimientos operativos estandarizados que permitan la coordinación, para poder ir dejando de lado cada día más ese modelo de política gubernamental coyuntural que todavía tiene tanta fuerza, no solo al interior de Colombia, sino en los Estados latinoamericanos en general.

Hacer un análisis profundo de la formación del Estado y su funcionamiento es una tarea que posiblemente no se llegue a concluir nunca. La complejidad del mismo daría para un sin número de investigaciones que podrían llevar a distintas teorías. Sin embargo, es pertinente tratar de entender un punto específico. ¿Cuál es el manejo o cómo determina el Estado actual su política exterior?

De esto se podrían tener varias respuestas dependiendo del país que se entrara a analizar. Y aunque actualmente la política exterior juega un papel fundamental, sobre todo, desde el punto de vista económico y político, no todos los países son conscientes de su importancia y por tanto no se tiene como la prioridad que debería ser.

Cuando se analizan estos tres modelos dentro de las particularidades de cada uno de los Estados, se puede empezar a ver de dónde salen cada uno de los roles asumidos por los actores internacionales, ya sea a nivel mundial o regional. Desde este punto del análisis empiezan a surgir gran número de preguntas en cuanto a las posiciones de los países dentro de esas jerarquías de poder antes planteadas. No puede ser un estudio de temas aislados, sino la relación de varios elementos que confluyen en una realidad en el campo de las relaciones internacionales.

Cada actor determina de que forma tomará sus decisiones encaminadas estas a lograr sus objetivos dentro de la región, pero siempre en el marco del liderazgo, y de alcanzar un papel determinante, que, como se había planteado anteriormente, desde un análisis del realismo neoclásico, se centra principalmente en una consecución de sus propios objetivos y metas, a través de la concertación y cooperación regional. Es ahí donde es importante determinar si desde el mismo

Estado se está creyendo y asumiendo este rol para que más adelante sean sus vecinos quienes lo reconozcan como tal.

El análisis de las decisiones y posicionamiento de los Estados en su esencia, dentro de unas circunstancias específicas, es, no sólo el objeto de las relaciones internacionales, sino de este estudio, que se enmarcará en la política exterior colombiana en una posible situación de postconflicto.

## **2. RELACIÓN COLOMBO-ESTADOUNIDENSE EN EL CONFLICTO ARMADO Y SU IMPACTO EN EL POSICIONAMIENTO DE COLOMBIA EN LA REGIÓN**

Colombia lleva más de medio siglo en un conflicto que ha absorbido la mayoría de sus fuerzas y al que se le ha dedicado gran cantidad del presupuesto nacional. El desarrollo legislativo ha tenido gran despliegue en este campo, pero aun así los resultados no han sido los esperados, lo que ha implicado que las víctimas de esta guerra sigan aumentando, haciendo crecer consigo los índices de pobreza, la violencia, el desgaste económico y político, y sobre todo, ha puesto en peligro al país en el campo de las relaciones bilaterales y multilaterales dentro de sur América. Es por esta razón, que el análisis de este conflicto es un punto fundamental en cuanto al papel y funciones que cumple y puede llegar a cumplir Colombia dentro del contexto regional.

Dentro de este análisis hay varios puntos que se estudiarán para hacer una correcta contextualización, entre ellos el conflicto armado desde sus inicios hasta hoy, haciendo una breve mención al marco de justicia transicional dentro de una posible realidad de posconflicto, el papel fundamental que ha desempeñado Estados Unidos en este proceso y el rol que han tenido los vecinos en esta realidad nacional.

### **2.1 Contextualización del conflicto armado colombiano**

El análisis del conflicto armado interno colombiano debe hacerse teniendo en cuenta algunos puntos fundamentales, ya que son estos los que marcan la complejidad de mismo. En primer lugar, se trata de uno de los conflictos armados más largos del mundo. En segundo lugar, es un conflicto que no se desarrolla entre dos facciones, característica principal de la mayoría de conflictos alrededor

del mundo, sino que incluye varios actores: el Estado, los grupos guerrilleros, los grupos paramilitares y las bandas emergentes.

Esto ha generado una particularidad que hace que la situación colombiana sea de difícil manejo, pues aunque continua el conflicto armado interno, se ha empezado a hablar de justicia transicional, teniendo en cuenta la desmovilización de una de las partes (paramilitares) y se han adoptado algunas de las instituciones características de la misma y los derechos de las víctimas se han posicionado en el centro del debate político. Sin embargo, las causas que han dado origen a las confrontaciones, como la pobreza, la desigualdad social, la corrupción, el tráfico ilegal de drogas, las violaciones sistemáticas de derechos humanos, entre otros; son problemas estructurales que aún persisten, lo que hace que sea muy difícil proyectar el fin del conflicto de una manera real y duradera.

En este capítulo se hará una breve reseña de los hechos más significativos que marcaron el conflicto siendo de especial importancia para el análisis que se plantea, pues de ellos se derivan el nacimiento, desarrollo y consolidación de cada uno de las partes en conflicto. Durante el siglo XIX y principios del siglo XX, la sociedad colombiana enfrentó sucesivas guerras civiles bipartidistas. Este periodo de enfrentamiento partidista entre grupos armados afines a los principales partidos políticos: el Partido Liberal y el Partido Conservador generó una inestabilidad democrática que dio paso a una breve dictadura militar encabezada por el General Rojas Pinilla en 1953, y apoyado por grupos de ambos partidos para poner fin al gobierno de Laureano Gómez. El gobierno militar se prolongó hasta 1957, cuando terminó y se inició un proceso de reconciliación nacional durante el cual liberales y conservadores realizaron un pacto llamado “Frente Nacional”, en el cual se comprometieron a alternarse el poder del Estado y asumir el gobierno en forma compartida durante 16 años (Guzmán, Sánchez, Uprimny, 2010, p. 96)

Durante este periodo, la mayor parte de los grupos armados depusieron las armas y se reincorporaron a la vida civil. Sin embargo, algunos de ellos, en especial el

que tenía a Manuel Marulanda a la cabeza, evolucionaron a grupos guerrilleros de nuevo tipo.

En la década de los sesenta, tres movimientos guerrilleros se levantaron y consolidaron en armas contra el Estado: El Ejército de Liberación Nacional (ELN), orientado por la línea ideológica cubana; las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), fundadas bajo una concepción de agrarismo comunista; y el Ejército Popular de Liberación (EPL), de orientación maoísta. Más tarde se adicionarían otros movimientos, entre ellos, en 1974, el movimiento M-19 originado tras un alegado y muy probable fraude electoral cometido en las elecciones de 1970 (Guzmán, Sánchez, Uprimny, 2010, p. 97).

El Estado colombiano buscó frenar esta violencia utilizando normatividad de excepción. Lo que dio origen al Decreto 3398 de 1965 que establecía que «todos los colombianos no comprendidos en el llamamiento al servicio obligatorio, podrían ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al restablecimiento de la normalidad» (Art. 25). El mismo decreto autorizaba al Ministerio de Defensa para «amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas» (Art. 33). Al amparo de estas normas, convertidas en legislación permanente en 1968, los denominados grupos de autodefensa se crearon y fortalecieron en varias zonas del país con el patrocinio de la Fuerza Pública, de acuerdo a lo establecido en su momento tanto por la Corte, como por la Comisión de Derechos Humanos (Guzmán, Sánchez, Uprimny, 2010, p. 97).

Durante las dos décadas siguientes el país vivió un proceso de consolidación y fortalecimiento tanto de los grupos guerrilleros como del movimiento antisubversivo. El movimiento guerrillero tuvo un crecimiento bastante alto, principalmente en regiones con poca presencia de la fuerza pública y poco pobladas del país haciendo que una de sus características principales fuera la tenencia de recursos económicos importantes, ya sea cultivo de coca, explotación

de minerales preciosos o extracción de petróleo. Por su parte, los grupos paramilitares de autodefensa, inicialmente conformados por sectores legales para repeler los chantajes de la guerrilla, se vincularon a sectores ilegales, como el narcotráfico, beneficiándose a su vez por apoyo del Ejército Nacional.

El paramilitarismo se incrementó en especial a partir del intento de negociación entre el gobierno Betancur (1982-1986) y las guerrillas, crecimiento que ha sido asociado a la resistencia de sectores del ejército, narcotráfico y miembros de las élites tradicionales, en especial los terratenientes ganaderos, a los nacientes esfuerzos de paz. Una muestra de esta violencia es el exterminio sistemático de la gran mayoría de líderes del partido político Unión Patriótica, nacido de dicho proceso de paz, todos asesinados por paramilitares y narcotraficantes en alianza con fuerzas de seguridad del Estado (Guzmán, Sánchez, Uprimny, 2010, p. 97).

Este proceso de eliminación sistemática de civiles a los que se asociaba con grupos guerrilleros se denominó la “guerra sucia” y fue promovida por grupos paramilitares y un sector de la fuerza armada como la herramienta para enfrentar una táctica endilgada a las guerrillas, conocida como la “combinación de las formas de lucha”, mediante la cual las guerrillas se proponían avanzar su lucha a través de medios legales e ilegales al mismo tiempo (Guzmán, Sánchez, Uprimny, 2010, p. 97).

Hacia la década de los ochenta, principalmente tras la masacre de 12 funcionarios judiciales en La Rochela, la violencia ejercida por los grupos paramilitares evidenció la necesidad de desmotar el marco jurídico que promovió su creación. En 1989, el Gobierno colombiano suspendió la aplicación del Decreto 3398 de 1965 para evitar que éste fuera interpretado como una autorización legal para organizar grupos civiles armados al margen de la ley. Sin embargo, la violencia no cesó, especialmente aquella relacionada con los grupos paramilitares, el

narco tráfico y sus prósperos carteles, dando como resultado un gran número de masacres y dejando a su paso innumerables víctimas.

La etapa más intensa de esta guerra tuvo lugar antes de las elecciones presidenciales de 1990 donde varios candidatos presidenciales, altos funcionarios estatales y periodistas fueron asesinados selectivamente, lo cual generó un gran desequilibrio y zozobra en el país. Simultáneamente, el Gobierno de la época intentó una negociación de paz con algunos grupos guerrilleros, produciendo así, a comienzos de los años noventa, acuerdos que dieron como resultado que varios miles de integrantes del M-19, del EPL y el Quintín Lame, un pequeño grupo guerrillero de origen indígena surgido en los ochenta, se desmovilizaran como parte de un proceso democratizador que desembocaría en la convocatoria a una asamblea nacional constituyente que dio paso a una nueva constitución política, la Constitución de 1991 (Guzmán, Sánchez, Uprimny, 2010, p. 98). Igualmente, se dio paso en 1985 a la fundación de la Unión Patriótica (UP) partido político colombiano de izquierda, como parte de una propuesta política legal de varios grupos guerrilleros, entre los que se encontraban el Movimiento de Autodefensa Obrera (ADO) y dos frentes desmovilizados (Simón Bolívar y Antonio Nariño) del Ejército de Liberación Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Con el tiempo, el partido UP tomó distancia de los grupos insurgentes y llamó a negociar una paz democrática y duradera. El Partido Comunista Colombiano (PCC) también participó en la formación y organización de la UP. Sin embargo, las eliminaciones sistemáticas de sus miembros fueron determinantes para que este grupo político desapareciera.

A pesar de la nueva Constitución y los procesos de paz antes mencionados, el conflicto continuó su curso. En primer lugar, en la década de los 90 se dio un fortalecimiento de los grupos paramilitares, denominados en el momento Autodefensas Unidas de Colombia, ocasionando una verdadera guerra de movimientos, principalmente hacia los años 97 y 98. En segundo lugar, la

consolidación de la guerrilla de las FARC y el ELN, que pasaron a ser verdaderos ejércitos al margen de la ley, dejando a su paso un gran número de víctimas y destrucción, y poniendo a Colombia en el radar internacional<sup>1</sup>.

Como lo ha dicho Camilo Echandía, los cambios ocurridos durante los noventa evidencian el enorme poderío militar obtenido por las guerrillas, fundamentado en que han encontrado fuentes de recursos económicos importantes, lo que hace percibir que las fuentes de recursos de la guerra son inagotables. Para el caso colombiano es importante tener en cuenta que la prolongación del conflicto armado tiene como fundamento la autonomía adquirida por las guerrillas, sobre todo en el campo financiero, haciendo que la búsqueda de apoyo social y político pierda un poco su importancia, que es la necesidad inherente a toda guerrilla (2000, p. 126).

Estos medios de financiación de la guerra, en los que el narcotráfico es protagonista principal, han hecho que el mundo y principalmente la región busque intervenir directamente en esta problemática. En este sentido, Estados Unidos ha sido uno de los actores fundamentales, pues a través de la lucha antidrogas ha dado al país un apoyo militar determinante en el curso del conflicto, que se ha hecho evidente a través del Plan Colombia, tema que se profundizará más adelante.

Sin embargo, la guerra contra el narcotráfico, como tema principal en las relaciones con el país del norte, también ha marcado las relaciones con los vecinos. Venezuela y Ecuador, afectados también por esta parte del conflicto han intervenido en esta problemática, cambiando el curso de las relaciones en la región y determinando el futuro de la política exterior de los Estados involucrados.

---

<sup>1</sup> A raíz de las graves violaciones de derechos humanos ocurridas entre la década de los ochenta y los noventa en el país por parte de los diferentes actores armados, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha puesto sus ojos en Colombia, lo que se ha evidenciado en varias condenas contra el Estado en ese sentido.

Con la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia y la priorización de la lucha contrainsurgente, muy alineada con las políticas contra el terrorismo expresadas por el gobierno de los Estados Unidos, el 1 de diciembre de 2002, algunos líderes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) hicieron pública su intención de negociar la desmovilización de sus fuerzas, declarando un cese unilateral de hostilidades. En los meses siguientes se produjeron las negociaciones y se acordó un proceso de desmovilización que concluiría el 31 de diciembre de 2005. El 22 de julio de 2005 entró en vigencia la Ley 975 de 2005 conocida como “Ley de Justicia y Paz”, la cual pretendía ser el marco jurídico del proceso de desmovilización y reinserción. Según reportes oficiales, para el año 2006 se habría superado la etapa inicial del proceso de desmovilización, a través de la entrega voluntaria de 31.670 personas que se identificaron como miembros de 38 bloques de las AUC (Guzmán, Sánchez, Uprimny, 2010, p. 98). Este proceso, fue una negociación directa entre el Gobierno colombiano y los denominados grupos paramilitares, sin un apoyo fuerte de la comunidad internacional y con la ayuda y supervisión de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Sin embargo, la desmovilización de estos combatientes no ha producido la desactivación del conflicto armado y la violencia que este implica. Si bien la política de seguridad y contrainsurgencia del Estado ha propinado en los últimos años duros golpes a la cúpula militar tanto de guerrilla como de paramilitares, estos grupos siguen contando con un alto número de combatientes que les proporciona un poder ofensivo considerable y con estructuras militares y políticas importantes (Guzmán, Sánchez, Uprimny, 2010, p. 99).

De esta forma, se evidencia como un conflicto que ya superó los 60 años, va dejando a su paso un número nada despreciable de víctimas que han entrado a jugar un papel fundamental en todo el proceso de justicia transicional que como se explicó anteriormente, se está tratando de implementar en el país, y que ha

involucrado de manera directa o indirecta a todos los países de la región pues esta problemática interna ya desbordó las fronteras nacionales y se ha ido trasformando en un problema para la región.

Igualmente, a estos procesos de desmovilización se suman las negociaciones de paz que se vienen adelantando actualmente entre el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón y la guerrilla de las FARC, las cuales se fundamentan en un "Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" como se ha denominado en las mesas de negociación. Estas conversaciones iniciaron formalmente el 18 de octubre de 2012. Este proceso se ha dividido en tres etapas, la primera que fue la etapa de acercamientos secretos, que constó de unas reuniones exploratorias durante seis meses, que dieron paso a la segunda etapa, que se adelanta actualmente con el apoyo del gobierno cubano en La Habana y que busca llegar a acuerdos puntuales en temas específicos para dar paso a la tercera fase que será la implementación de éstos. Los acuerdos que se buscan versan sobre temas específicos entre los que se encuentran la política de desarrollo rural (de impacto histórico en la guerrilla), el espacio en política que tendrían miembros de las FARC ante un eventual desarme de este grupo, el fin del conflicto, en lo que respecta directamente a la guerrilla de las FARC, la actual lucha antidrogas y un posible replanteamiento de la misma, y por último, uno de los puntos fundamentales en un posconflicto que sería la reparación a las víctimas, tanto de las FARC como del Estado. Así, la participación de algunos países de la región como facilitadores de las conversaciones es la consecuencia directa de un apoyo expresado al gobierno colombiano por estos vecinos que de una u otra forma han sido también actores importantes como se ha dicho anteriormente.

El conflicto armado colombiano es entonces complejo. Aún con el mencionado proceso de desmovilización<sup>2</sup> y las actuales negociaciones de paz, este conflicto dista mucho aún de llegar a su fin. En ese contexto, no parece correcto o preciso hablar de una transición adecuada de la guerra a la paz en Colombia. No se dará de esta forma una transición total, pues las recientes negociaciones no han sido incluyentes con todos los actores armados. Más aún, es posible decir que tampoco está teniendo lugar una transición fragmentaria o parcial en relación con los grupos paramilitares porque, incluso si cada uno de los miembros entregaran sus armas, al parecer sus organizaciones económicas y políticas permanecen aún muy fuertes, teniendo gran incidencia sobre la esfera política, económica y social del país (Guzmán, Sánchez, Uprimny, 2010, p. 101). La fuerza que tiene el narcotráfico en la economía de la guerra hace que el análisis tenga que ser muy distinto y profundo si se quiere hablar de paz.

La inclusión de los derechos de las víctimas en la política de negociación ha podido hacerse efectiva gracias a que las organizaciones colombianas de derechos humanos han logrado introducir los estándares internacionales al debate colombiano, que no sólo han fortaleciendo sus reclamos políticos y jurídicos en contra de la impunidad sino que han influido considerablemente en la manera como la opinión pública enfrenta el tema.

Aunque en Colombia sería difícil establecer cifras definitivas en cuanto a las víctimas y consecuencias de la violencia, podría decirse que de acuerdo con la CIDH, este periodo de violencia se ha concretado en la comisión de masacres contra miembros de los sectores más vulnerables, entre ellos, los pueblos

---

<sup>2</sup> «Sin embargo, el reciente proceso de desmovilización dio inicio a un nuevo capítulo en la historia del conflicto armado colombiano. El desarrollo de nuevos estándares internacionales, la presión de la opinión pública, la movilización de sectores sociales y la actuación de otros actores como los jueces y la comunidad internacional, lograron que este proceso integrara paulatinamente el principio de la justicia transicional y con él, al menos en el discurso, una preocupación por los derechos de las víctimas» (Guzmán, Sánchez, Uprimny, 2010, p. 101).

indígenas, las comunidades afrodescendientes y la población campesina más pobre; así como la eliminación selectiva de defensores de derechos humanos, operadores de justicia, líderes sindicales y sociales, periodistas y candidatos a cargos de elección popular. Amnistía Internacional estima que tan solo en los últimos 20 años de conflicto habrían perdido la vida 70.000 personas.

La violencia ha producido, así mismo, la tragedia humanitaria más grave y dramática del Hemisferio. Se estima que al menos unos tres y medio millones de personas han sido desplazadas internamente por la violencia (Guzmán, Sánchez, Uprimny, 2010, p. 102), entre otras muchas consecuencia que sigue viviendo el país como flagelo de esta época de violencia que parece ser interminable en medio del conflicto y que ya ha superado los límites nacionales, haciendo que el problema humanitario sea competencia de la mayoría de Estados de la región, sobre todo de aquellos países limítrofes que han tenido que asumir directamente las consecuencias de la guerra.

El análisis de este conflicto podría enfocarse desde muchos ángulos, pues, como se ha visto anteriormente, son muchos los protagonistas que ha tenido esta guerra. Sin embargo, esta investigación se enfocará en el papel que han venido jugando algunos países como Estados Unidos y los Estados latinoamericanos, dentro del marco de la lucha antidrogas y el Plan Colombia y las implicaciones y consecuencias que esto ha traído al país en su posicionamiento regional.

Este breve recuento del conflicto del cual Colombia ha sido víctima es fundamental para entender la incidencia y participación del país en la región, pues es claro que un estado con estas circunstancias internas pierde capacidad de actuación con respecto a los demás actores en el plano internacional, de acuerdo a lo mencionado dentro del realismo neoclásico.

## 2.2 Relación Colombia – Estados Unidos

En este punto, es importante hablar de Estados Unidos como protagonista en la realidad nacional y como Estado desequilibrante en las relaciones al interior de Sur América. En virtud de esto, se hará una breve reseña de lo que ha sido la relación bilateral entre ambos países, pasando por la intervención y ayuda que ha prestado el gobierno estadounidense al gobierno colombiano en el marco del conflicto armado, para llegar así a plantear algunas consecuencias de esta relación, no solo al interior del país, sino en general en las relaciones regionales y especialmente, con los vecinos.

EEUU ha sido la potencia determinante en los distintos eventos desarrollados a lo largo del siglo XX, siendo este periodo el que presencié el surgimiento del imperio estadounidense. Esta influencia ha ido disminuyendo en lo que va corrido del siglo XXI, sin que esto implique su desaparición o caída. Ya anteriormente había identificado James Kurth dos pilares fundamentales que llevaron a Estados Unidos a ser el país más poderoso del mundo. En primer lugar, el poder militar, que ya ha sido definido anteriormente cuando se habló del *hard power*, y en segundo lugar, el poder de sus ideologías e ideales –*soft power*–. Sin embargo, el soporte esencial para estos pilares es el poder económico que mantiene a la potencia económica en la cúspide, como también lo ha afirmado Fareed Zakaria (Kurth, citado en Londoño, 2011, p. 240).

Este predominio estadounidense ha creado desconfianza, ocasionando oposición en algunos Estados y regiones del mundo. Sin embargo, su liderazgo en el sistema internacional es aceptado por otros. De esta forma, y como lo explica Stephen Walt (Walt, citado en Londoño, 2011, p. 243), hay dos posturas principales frente a la supremacía y el desarrollo de la política exterior de Estados Unidos en el mundo: por un lado, un grupo de países con intereses similares a los

estadunidenses que buscan alinearse con políticas e ideas. Por otro lado, aquellos países que no hallan convenientes sus intereses y políticas produciendo así oposición, muchas veces abierta y declarada, por la cual se han unido para generar una importante presión sobre Washington (Londoño, 2011, p. 243). Este es el punto definitivo en análisis que se pretende hacer frente al conflicto armado colombiano y lo que esto ha representado en la realidad regional.

Igualmente, en aras a hacer claridad en medio del tema de investigación, es importante destacar a Venezuela y Cuba como principales opositores en América Latina quienes han sido grandes críticos de las decisiones y actuaciones internacionales de Estados Unidos, utilizando sus alianzas con diferentes países para mantener a la potencia mundial al margen de sus intereses.

Por otro lado, están países como Israel, Reino Unido o Colombia quienes han decidido alinearse abierta e irrestrictamente con la política exterior estadounidense. Sin embargo, Colombia, a diferencia de los dos anteriores, es un país que aun cuando se ha alineado tradicionalmente con los Estados Unidos en política exterior, esto no le ha permitido conservar un margen de maniobra tan amplio como si lo tienen Israel y el Reino Unido, ya que Estados Unidos tiene un peso muy importante en sus dinámicas comerciales internas y externas, así como por el papel que éste cumple en la lucha contra el narcotráfico, la subversión y las acciones armadas ilegales. Por lo que, si bien el país actúa como aliado político de Estados Unidos, la relación sigue siendo por naturaleza bastante asimétrica (Londoño, 2011, p. 243).

Ya centrandó la investigación en el campo de las relación entre Colombia y Estados Unidos es fundamental tener en cuenta la tesis planteada por Arlene Tickner (2007, 92), quien establece que la política nacional es un típico ejemplo de *intervención por invitación*, en la que el gobierno colombiano ha seguido una estrategia de asociación con la potencia del norte, que tiene como objetivo

principal la participación de Estados Unidos en el conflicto interno del país, permitiéndole así tener una gran influencia en la orientación y el manejo de problemas estructurales como son el conflicto armado y la lucha antidrogas, que han sido determinantes en la política bilateral.

Así como lo ha establecido Londoño, la *intervención por invitación* define su éxito fundamentalmente en el interés relativo que presenta el país por intervenir, pues entre más sólidos sean los objetivos de la potencia, mayor podrá ser el margen de exigencia al Estado inferior. Lo anterior pone sobre la mesa el riesgo que genera sobre la autonomía nacional del Estado intervenido, en caso de no tener él mismo la suficiente importancia en los intereses de la potencia, tal como se estableció al confrontar el caso de Colombia con los de Israel y Reino Unido. El punto central es que esta no es una situación nueva, sino la constante histórica de la relación bilateral. (2011, p. 244).

Históricamente, las relaciones entre Colombia y Estados Unidos han determinado las orientaciones de la política internacional colombiana. Desde los tiempos del *Respice Polum* con el presidente Marco Fidel Suárez en las primeras décadas del siglo XX, hasta la Guerra preventiva contra el terrorismo de Álvaro Uribe Vélez, siguiendo el ejemplo de George W. Bush, Colombia se impuso como meta modernizar su economía, a costa de unas relaciones políticas y económicas estables con Washington. Las relaciones con Estados Unidos han sido por un tiempo importante el eje de la política exterior colombiana por ser este país el socio principal teniendo en cuenta los vínculos y acuerdos bilaterales en materia comercial, militar, de policía, justicia y multilaterales (González y Godoy, 2007, p. 152).

Igualmente, el subdesarrollo ha sido determinante para que Colombia busque fortalecer cada vez más las relaciones con EEUU, como aliado proveedor, situación que se hizo evidente principalmente en la primera mitad del siglo XX. A

partir de la segunda mitad del siglo, la búsqueda se enfocó en la contención del comunismo, que se transformó finalmente con los gobiernos de Pastrana y Uribe en la lucha contra los grupos armados, pero siempre caracterizándose por el apoyo de la potencia del norte.

Estados Unidos es el mayor socio comercial de Colombia, siendo el principal destinatario de sus exportaciones y el mayor proveedor de importaciones. Para el año 2002 las exportaciones al país del norte alcanzaron un total de 43.3% del total exportado en el mismo año (*Policy Paper*, 2005, p. 2).

Aunque anteriormente se han dado distintos acuerdos comerciales, actualmente se tiene vigente un Tratado de Libre Comercio entre ambos países con unas implicaciones que van mucho más allá de la política económica. El TLC contiene otros factores que desde el inicio fueron incluidos en su justificación, entre ellos, el impacto de un acuerdo de esta clase sobre los componentes que sostienen el conflicto armado, especialmente lo concerniente al tráfico ilegal de drogas<sup>3</sup>, donde el tema de los mercados agrícolas es particularmente sensible.

Lo cierto es que cualquier cosa relativa al comercio en Colombia tendiente a apoyar el desarrollo económico y con efectos sobre el bienestar de la población, influye directamente en el curso del conflicto armado, la seguridad regional y el tráfico ilícito de drogas; tópicos todos fundamentales para Estados Unidos, por considerarlos parte de su seguridad nacional.

En lo que respecta al TLC, el impacto no se limita, únicamente, a las relaciones bilaterales, pues este mismo acuerdo implica un compromiso de Colombia con el modelo económico estadounidense y su orientación de la economía mundial. De

---

<sup>3</sup> Aunque el TLC es el primero en su género firmado con Estados Unidos, los tratados de ATPA y ATPDEA son antecedentes importantes en este sentido y fueron el resultado de ese trato preferencial a los países del área Andina en su lucha contra el narcotráfico.

ese modelo se desprende el curso de otros procesos de integración en los que se encuentra el país y de su influencia y peso en la creación de alternativas regionales (*Policy Paper*, 2005, p. 3).

Sin embargo, hay un punto fundamental en esta relación bilateral que es el que realmente marca el destino político, económico y militar de Colombia y que ha sido determinante para el desarrollo del conflicto armado. Desde finales de la década de los 90, Estados Unidos ha tenido un rol protagónico en el conflicto y principalmente en la lucha antidrogas el cual ha sido condensado en el llamado Plan Colombia o Plan Patriota el cual ha determinado en gran medida el curso de los hechos en esta materia.

Teniendo en cuenta la importancia de esta temática, este punto específico se tratará en el siguiente punto de esta investigación, analizando sus orígenes, el desarrollo del mismo y las consecuencias que puede tener directa o indirectamente para Colombia y la región.

### **2.2.1 Desarrollo de las relaciones bilaterales Colombia – Estados Unidos durante el conflicto armado**

Estados Unidos ha sido para Colombia un aliado estratégico durante el desarrollo del conflicto armado, no solo en materia de cooperación económica, sino en temas de entrenamiento militar y políticas antidrogas. Esta razón ha hecho que el gobierno estadounidense se haya convertido en un socio indispensable en el marco del conflicto armado.

Esta relación ha estado marcada por tres asuntos prioritarios: seguridad, comercio e inversión y migración. En cuanto a seguridad, durante los últimos años la cooperación militar, especialmente el Plan Colombia y el Plan Patriota, fueron

fundamentales. Los derechos humanos y la impunidad también han desempeñado un papel destacado, por la prioridad y el condicionamiento otorgados por el Congreso de Estados Unidos. Estos asuntos son altamente sensibles; los primeros tienden a generar desconfianza por la relación histórica y voluntaria de Colombia con Estados Unidos, mientras que los segundos preocupan crecientemente no solo al *hegemón* sino a países europeos como el Reino Unido y España, entre otros (Ardila, 2011, p. 105).

De esta forma, estas relaciones se han dado principalmente en cuatro etapas que podrían explicar correctamente el desarrollo de las mismas.

La primera, abarca el periodo 1993-1997, en el cual la agenda bilateral se encontraba narcotizada y existía una tensión latente entre ambas naciones. La segunda, de 1998 a 2002, fue determinada por la negociación e implementación del Plan Colombia, el cual va a ser desarrollado más adelante; la tercera etapa va desde 2002 hasta 2010 y se relaciona fundamentalmente con un nuevo nivel del Plan Colombia, enfocado en la lucha antiguerrilla y que refleja la empatía y concordancia entre los gobiernos de Álvaro Uribe y George W. Bush en torno a la llamada guerra contra el terrorismo (Londoño, 2011, p. 255) y por último, la etapa actual, donde se percibe un enfriamiento, marcada por la llegada al poder del presidente Barak Obama y a su vez por el gobierno de Juan Manuel Santos, quien ha dirigido gran parte de sus políticas internacionales a reavivar las relaciones con sus vecinos y a posicionarse en la región.

El Plan Colombia ha sido la condensación máxima de ese apoyo de Estados Unidos en el marco del conflicto armado. Durante la presidencia de Andrés Pastrana se presentó un plan de paz que sustentaba que los cultivos ilícitos constituían un problema social que debía enmendarse por medio de una especie de plan Marshall para Colombia, financiado igualmente por Estados Unidos, apoyado en la tesis según la cual el narcotráfico es producido ante todo por los

consumidores, razón por la cual los países receptores de la droga son los primeros llamados a ayudar a aplacar las consecuencias de ese negocio criminal. Siendo Estados Unidos una fuente indispensable de ayuda económica y militar para el país, el gobierno colombiano no sólo admitió un nivel muy importante de injerencia suya en la planeación y la ejecución del Plan Colombia, sino que instó al gobierno estadounidense a involucrase mucho más a fondo con la complicada situación interna. Gracias al Plan Colombia, como fue denominada la iniciativa, se logró revertir el crecimiento que venía teniendo la guerrilla y recuperar la iniciativa militar por parte de las fuerzas armadas colombianas. De esta forma, el gobierno colombiano evitaba asumir los costos económicos que la modernización del aparato militar demandaba (Londoño, 2011, p. 247).

Así se dio origen al Plan Colombia, gracias al cual el país se convirtió en el tercer receptor de ayuda militar estadounidense. El enfoque inicial estuvo centrado en la política antinarcóticos y en la erradicación masiva de cultivos ilícitos, especialmente en el sur del país, directamente en el departamento de Putumayo (Londoño, 2011, p. 255).

Uno de los problemas fundamentales en este conflicto es que Nariño y Putumayo, departamentos de la región sur de Colombia que limitan con Ecuador, se consolidaron desde la década de 1990 como el corredor estratégico de las FARC, por el cual se comunica toda la logística concentrada en el Pacífico con la zona selvática de Caquetá, zona estratégica en el conflicto colombiano. Es por esta razón que el Plan Colombia se centra principalmente en esta región.

En esta zona, se fueron desarrollando cada vez más durante la década de 1980 plantaciones de coca, y en años más recientes de amapola; razón por la cual la política colombiana en esta materia ha sido principalmente la de las fumigaciones aéreas, acarreando conflictos con Ecuador en aspectos medioambientales. En este caso, se hace relación a una frontera muy perforada, en la cual se tiene

registro de por lo menos setenta y nueve pasos efectivos de frontera en la zona común de casi 600 kilómetros de longitud, en sesenta y ocho de los cuales no había control de Colombia o Ecuador (Cardona, 2011, p. 22). De acuerdo a lo establecido por el Ministro de Defensa de Colombia en Septiembre de 2013, en ese punto de la frontera los cultivos ilícitos han crecido entre 2.000 y 6.000 hectáreas en los últimos seis años, al igual que se ha incrementado el daño al medio ambiente, por los químicos y la deforestación producida por las personas y grupos dedicados a la siembra de coca (El Colombiano, 2013). Igualmente para el año 2012 se determinó que putumayo posee uno de los cultivos de coca más extensos ubicados en toda la orilla de la línea fronteriza, en donde las siembras ilícitas crecieron el doble en los últimos dos años. En todo el departamento, las hectáreas pasaron de 4.785 hectáreas en el 2010 a 9.951 en el 2012 (Angarita, 2012).

En esta lucha contra el tráfico ilícito de drogas, el programa principal del Plan Colombia consistió en una intensiva campaña de fumigación de los cultivos ilícitos, cuyos resultados generan una amplia polémica acerca de la eficacia de la política antinarcóticos aplicada en los últimos años, sin desconocer los problemas que estas acciones ocasionaron en las relaciones con vecinos como Ecuador y Venezuela, quienes se oponen fuertemente a las fumigaciones. Al igual que Bolivia, que aunque no comparte fronteras con Colombia, no ha compartido las políticas antidrogas instauradas por el gobierno nacional, punto que genera un distanciamiento y enfriamiento en las relaciones binacionales.

Así, la parte inicial del Plan Colombia planteó como objetivo la reducción del 50% en el cultivo, procesamiento y distribución de las drogas ilícitas en los seis años de duración previstos, logrando, según las cifras del gobierno que entre 1999 y 2005 los cultivos disminuyeron en un 46,4%. Por lo que se dice que los cultivos ilícitos habrían pasado de 163.290 hectáreas en el año 2000 a 85.750 en 2005. En particular, la activa campaña de erradicación permitió asperjar, en el periodo

1999–2005, un total de 732.125 hectáreas y erradicar manualmente otras 61.614 hectáreas, cifras presentadas por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2006 (Rojas, 2007, p. 22).

Durante el gobierno de Pastrana, la administración Clinton aprobó el proceso de paz con la guerrilla de las FARC, que en ese momento se adelantaba en el Caguán. La intervención de Estados Unidos y el Plan Colombia ayudaron a alimentar la desconfianza de las FARC en cuanto a las verdaderas intenciones del gobierno colombiano, evidenciando además una falta de intensidad de paz por parte del grupo insurgente. Los errores en la conducción del proceso, sumados a la falta de voluntad real de las partes, llevaron al descrédito, fracaso y rompimiento del proceso de paz. Esta ruptura generó un desplazamiento de las fuerzas insurgentes hacia los territorios de frontera, que a su vez eran los sitios donde más se encontraban acumulación de cultivos ilícitos. El rechazo colombiano frente a los abusos de la guerrilla llevó al poder un programa de mano dura encarnada por el candidato Álvaro Uribe Vélez, y por primera vez la opinión pública nacional se inclinó hacia una salida militar por encima de cualquier posibilidad de diálogo.

Siendo el narcotráfico la principal fuente de financiación de las guerrillas y los paramilitares en Colombia, se calcula actualmente que entre 70 y 80% de sus recursos financieros tiene su origen en él. Era innegable que existiera una participación de Estados Unidos en esta materia, dado además el apoyo al Plan Colombia, que sumando los aportes para el conflicto y las dedicados a las políticas sociales estos crecieron durante los últimos diez años llegando a la suma de 600 millones de dólares anuales, la tercera cantidad reservada a la cooperación por parte de Estados Unidos en el exterior, después de la otorgada a Israel y Egipto (Cardona, 2011, p. 8).

La complejidad del conflicto armado interno en Colombia radica principalmente en que hace mucho tiempo éste ha traspasado las fronteras del país. Como ya ha

sido señalado por distintos autores, el conflicto se ha internacionalizado cada vez más, hasta llegar a “un desdibujamiento de las fronteras existentes entre la política doméstica y la internacional” (Ardila, Cardona & Tickner, citado en González y Godoy, 2007. P. 153). Ya es un tema consensuado que los grupos al margen de la ley son una amenaza mundial y en Colombia son tres los que generan este riesgo. Por esta razón, la seguridad para los ciudadanos extranjeros, los riesgos para la inversión extranjera directa –en un país que cambia frecuentemente las condiciones a los inversionistas–, la degradación del conflicto, las acciones violatorias de los principios del Derecho Internacional Humanitario y el narcotráfico, son aspectos que requieren la atención permanente de la comunidad internacional y de manera preferente, la de Washington (González y Godoy, 2007. P. 153)

El apoyo militar recibido por el ejército colombiano y la ayuda estratégica del Comando Sur fueron elementos determinantes para que durante el gobierno del presidente Uribe Vélez las Fuerzas Militares retomaran la iniciativa frente a la guerrilla e invirtieran la dinámica en la que había caído el conflicto colombiano. El cambio en el proceder durante la administración de Uribe Vélez, permitió encuadrar la acción antiguerrilla en Colombia como un frente más de la guerra contra el terrorismo declarada por Estados Unidos. En razón de lo anterior, se flexibilizó la destinación de los recursos del Plan Colombia más allá de la lucha antinarcóticos y se permitió la intervención estadounidense en contra de las guerrillas en Colombia.

De esta forma se cedió en la idea dominante en cuanto a la no intervención en el conflicto interno. Con la ayuda estadounidense se logró iniciar el Plan Patriota a mediados de 2003, siendo esta la ofensiva militar más grande de la historia contra la guerrilla en el país, la cual determinó la etapa de cooperación militar más estrecha entre Colombia y Estados Unidos. Por solicitud directa del gobierno colombiano, el Comando Sur del ejército de Estados Unidos participó activamente

en la planeación y ejecución durante este proceso. Por tres años el gobierno estadounidense continuó apoyando financieramente la ofensiva, por lo que entre los años 2000 y 2006 Colombia recibió aproximadamente 5,3 mil millones de dólares destinados a apoyar la estrategia militar acordada (Tickner, citado en Londoño, 2011, p. 256).

Sin embargo, los costos humanitarios y de derechos humanos como consecuencia del conflicto armado han generado una idea contradictoria de la cooperación estadounidense en Colombia, ya que está apoyando la guerra y busca atender también sus consecuencias (Londoño, 2011, p. 257), razón por la cual se ha generado una oposición frontal contra este programa de cooperación, que busca poner en evidencia la desestabilidad y daños directos que puede llegar a tener en el territorio nacional. Sin embargo, aunque no se puede desconocer que esta cooperación ha tenido consecuencias negativas, ha servido principalmente para contener el fortalecimiento de los grupos insurgentes y frenar su crecimiento e injerencia en la realidad nacional. Casos como la “Operación Fénix”, nombre dado al operativo en el que fue dado de baja Raúl Reyes, miembro de la cúpula de las FARC, es un claro ejemplo de esta disyuntiva y amplía el debate, planteando duras críticas a la lucha sin cartel que se adelanta contra ese grupo guerrillero. Las consecuencias alcanzaron incluso al Estado Ecuatoriano, teniendo en cuenta que su territorio era sede del campamento atacado, haciendo que entrara a mediar directamente conceptos como derecho internacional, soberanía y cooperación entre vecinos en la lucha contra la ilegalidad.

Entre los hechos más relevantes en cuanto al límite que se le ha puesto a la cooperación estadounidense en estos términos hay uno fundamental que ha marcado el desarrollo de la misma. En 2010, la Corte Constitucional colombiana exigió al gobierno del presidente Uribe la presentación al Congreso de la República del texto del acuerdo en cuanto al uso de bases militares estadounidenses en territorio colombiano. La firma del acuerdo se configuró en el

punto más sensible y el que marcó definitivamente la separación de Colombia con respecto a sus vecinos y a la región, teniendo en cuenta que con esto se intensificaron las preocupaciones de los vecinos y se ratificó el alineamiento de Colombia con Estados Unidos (Carvajal, 2011, p. 273). El tema de soberanía en este caso concreto, fue el más debatido en los organismos multilaterales y el que desató la desconfianza de la región con respecto al papel que venía cumpliendo Estados Unidos en el conflicto colombiano.

Aunque la dupla Uribe-Bush marcó el éxito en las relaciones bilateral, la victoria demócrata en las elecciones presidenciales de 2008, que dio la presidencia a Barack Obama, relegó definitivamente a Colombia en la agenda estadounidense. Mientras Bush tenía el caso colombiano como un ejemplo de éxito en la lucha contra el terrorismo, el gobierno del presidente Obama ha sido reservado en cualquier consideración pública que hace sobre Colombia (Londoño, 2011, 258). De esta forma, hubo un enfriamiento evidente en la relación con la potencia del norte, al mismo tiempo que el presidente Juan Manuel Santos y su Canciller Maria Angela Holguín, dieron un giro evidente hacia la reactivación y fortalecimiento de las relaciones con los vecinos y en general con la región.

### **2.2.2 Implicaciones y consecuencias de la relación Colombia-Estados Unidos frente a la realidad latinoamericana**

Colombia enfrenta en la actualidad modificaciones en su entorno geopolítico que han derivado en una gran hostilidad hacia su alineamiento con Estados Unidos, situación que empeoró por las acciones desarrolladas por el gobierno del presidente Álvaro Uribe, como ya se mencionó anteriormente, que llegaron incluso a ataques en territorio extranjero, lo que se entendió en la región como una extralimitación y sobrepaso del terreno meramente ideológico. La situación anteriormente descrita se agravó aún más por la apreciación del gobierno

colombiano del momento en cuanto a que los vecinos que no compartían sus políticas de seguridad se tornaban no sólo hostiles, sino protectores de las fuerzas ilegales. De esta forma, la alianza con Estados Unidos adquirió entonces connotaciones que no existían anteriormente. A través de una serie de percepciones equivocadas, el gobierno Colombiano consideró la asociación como una garantía para evitar cualquier tipo de ataque o intervención de cualquier índole, lo que ocasionó que los países vecinos estimaran dicha relación como una amenaza potencial a su propia seguridad. Es este cuestionamiento el punto o conflicto principal que se deriva de la mencionada relación bilateral. Así, es necesario y además se configura como un reto para Colombia el poder balancear su alianza continental, por un lado, y su relación con los vecinos, por otro. (Londoño, 2011, p. 244).

Las modificaciones recientes en el entorno internacional, al igual que el cambio de dirección política en Estados Unidos, han generado unas condiciones internacionales que plantean interrogantes importantes sobre el modo en que Colombia debe concebir y adaptar su estrategia de inserción en el mundo y la relación con su principal socio político y comercial. Este análisis resulta mucho más importante luego de constatar que el alineamiento de Colombia con Estados Unidos y la política de seguridad democrática han separado significativamente al país de sus vecinos, llevándolo a una situación de crecientes tensiones regionales, principalmente con Venezuela (Londoño, 2011, p. 236).

En el caso de la frontera con Ecuador, el problema es realmente grave, pues además del crecimiento de los cultivos ilícitos en este sector y las consecuentes fumigaciones, el desplazamiento transfronterizo producto del conflicto armado sigue siendo un tema muy delicado, siendo la frontera que más problemas ha generado en este sentido, por encima del presentado con Venezuela y Panamá, Nariño es quizá uno de los departamentos que más ha tenido que luchar con esta problemática. Para el año 2006, se presentó el mayor número de

desplazamientos hacia Ecuador, registrándose 22 éxodos masivos 18 de ellos originados en Nariño y 4 en Putumayo (Laverde y Tapia, Citado en Trujillo, 2012, p. 69). Y aunque este fenómeno se viene presentando desde 2000, según datos de ACNUR, a partir de 2005 se intensificó debido a las acciones de los actores armados legales e ilegales.

En tercer lugar, está el tráfico ilegal de armas, que actualmente es uno de los elementos más importantes para alimentar la guerra. En este caso, la frontera colombo ecuatoriana es la más sensible, pues es una de las rutas predilectas por donde las FARC y otros grupos armados ilegales reciben armamento. Es necesario advertir que según UNODC, 80% de las armas ilegales que entran al país van destinadas a los grupos armados al margen de la ley (Trujillo, 2012, p. 60).

El gobierno de Colombia asumió que la defensa de su territorio estaba mejor resguardada con un acuerdo militar que tuviese un efecto disuasivo sobre Venezuela y los demás vecinos, haciendo que este hecho fuera leído como una clara provocación en la región. Este episodio es representativo de la manera en que Colombia ha llevado sus relaciones internacionales a través de su historia. En general, la política exterior colombiana ha estado marcada por un profundo alineamiento con Estados Unidos como se ha evidenciado en lo expuesto anteriormente. Esta perspectiva llegó al punto en que algunos mandatarios consideraron que el país tenía una relación privilegiada con Estados Unidos, con un alto rango en sus prioridades mundiales. De hecho, durante el periodo inicial del Plan Colombia el país llegó a estar dentro de los tres mayores receptores de ayuda estadounidense y en uno de los pocos que hizo coincidir la agenda política de sus presidentes (Londoño, 2011, p. 235).

Sin embargo, fue esto lo que generó el rompimiento con algunos países vecinos, deteriorando no solo las relaciones en materia de cooperación en la lucha contra

los insurgentes en el marco del conflicto armado, sino en materia comercial, causando graves perjuicios a la población colombiana en general.

El cuestionamiento principal radicaría en que no es viable ni deseable para Colombia abandonar la relación existente con Estados Unidos, principalmente porque no se percibe que dentro de un corto plazo existan opciones reales para modificar su posición actual. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que el modo en que dicha relación se ha encaminado en el pasado reciente sea la más adecuada hacia el futuro. Por el contrario, se debe dar una revisión que llevara a un aumento gradual de la autonomía de Colombia para actuar en el nuevo escenario internacional y tener una relación más armónica con los países del entorno (Londoño, 2011, p. 236). Lo anterior, teniendo en cuenta que se está excluyendo tajantemente la situación de los países de la región, desconociendo una posible solución definitiva al conflicto armado de la mano de los vecinos. Es armonizar esta relación multilateral al interior de Sur América, con el papel que juega Estados Unidos en la resolución y normalización de la situación al interior de Colombia.

Desde el inicio de la administración del presidente Santos se ha buscado demostrar que es posible construir una relación más proporcionada entre la lucha contra los grupos armados al interior del país y la cooperación diplomática necesaria con los vecinos. De esta forma, ha establecido Londoño una serie de recomendaciones con respecto al curso que debería seguirse en el plano de las relaciones suramericanas. La primera hace especial énfasis en el compromiso de ratificar el respeto por el derecho internacional en cada una de las acciones que se desarrollen contra la guerrilla y en general contra cada uno de los grupos armados al margen de la ley.

En segundo lugar, se hace referencia a lo que tiene que ver con los derechos humanos: además de mayor colaboración al respecto se debe fortalecer la

institucionalidad democrática, para que sean las instituciones colombianas las que desarrollen las actividades de control político y ciudadano sobre las Fuerzas Armadas, y no los controles externos, como hasta ahora.

Por último, se debe hacer adecuado uso de los espacios multilaterales donde se encuentren tanto los Estados Unidos como los países de la región, en el caso de la OEA y en el marco de un diálogo constructivo progresar en medidas que fomenten la confianza, permitiéndole a Colombia seguir contando con el apoyo estadounidense para luchar contra la criminalidad, y a los vecinos les garantice la tranquilidad de que ninguna de esas acciones tiene carácter ofensivo para sus propios intereses (Londoño, 2011, p. 267). Igualmente, se dé un papel principal a los países de la región en la superación del conflicto, para que este deje de ser competencia exclusiva de la relación bilateral Colombia-EEUU.

Es importante para el gobierno colombiano, fortalecer las relaciones que se vienen gestando en los nacientes organismos multilaterales suramericanos, para que se pueda desligar un poco de lo que hasta el momento ha sido el dominio de la OEA y empezar a mirar hacia organizaciones como el grupo de Río, que derivó en el CELAC y UNASUR, que ha sido una debilidad manifiesta de Colombia desde el momento mismo de su creación. Así mismo, es fundamental sanear y dar una mayor relevancia a las relaciones bilaterales con vecinos como Venezuela y Ecuador, que como ya se esbozó anteriormente, vienen siendo actores y víctimas en el desarrollo del conflicto.

### **3. COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON LOS VECINOS EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

En este punto de la investigación, donde ya se ha hecho un breve recorrido por los conceptos básicos aplicables a la realidad colombiana en el marco de la política regional, y se ha profundizado en el conflicto armado que vive el país y las consecuencias que este tiene para el Estado desde el punto de vista de las relaciones binacionales y multilaterales; este capítulo se centrará principalmente en las implicaciones que para Colombia tienen las distintas relaciones con los Estados suramericanos y que papel cumplirían estos en una posible superación del conflicto y el consecuente posicionamiento del Estado colombiano como potencia secundaria en una región liderada por Brasil.

De esta forma, este capítulo busca aplicar cada uno de los conceptos dados anteriormente en una posible situación fáctica de posconflicto, planteada a partir de la política del presidente Juan Manuel Santos, que busca principalmente dar fin a la guerra que se viene adelantando contra las guerrillas, especialmente frente a las FARC, de la mano de los países de la región, y que le permitiría afianzarse de cara a los demás Estados suramericanos como una nueva potencia secundaria, detrás de las políticas de liderazgo brasileras.

Estimar los efectos y percepciones del conflicto colombiano sobre los demás países de la región supone un acercamiento a la dinámica sociopolítica y socioeconómica interna de cada país, de sus definiciones en materia de política exterior, política comercial, seguridad y defensa, y de las alineaciones bilaterales, regionales y hemisféricas de cada uno en relación a un complejo entramado de intereses que confluyen en la crisis colombiana (Kornblith, 2004, p. 126).

Como ya lo ha dicho Socorro Ramírez de una forma muy clara,

“Colombia y sus vecinos enfrentan una de las situaciones más complicadas de su historia nacional y de su vecindad. A la crisis interna de cada país se

suman los problemas en las zonas fronterizas compartidas, derivados de la confrontación colombiana, de las interacciones que con ella establecen sectores de los países colindantes y de los flujos transnacionales ilegales” (Citado en Kornblith, 2004, p. 126).

A lo que tendría que añadirse el rol que juega Estados Unidos y el vínculo que guarda con cada uno de los países de la región, haciéndose determinante para la realidad del hemisferio. Es por esto, que en el segundo capítulo se buscó hacer una aproximación a este tema específico, analizándolo desde la óptica de la situación colombiana como elemento central en este análisis.

En este último capítulo, la idea central será revisar la política exterior colombiana frente a sus vecinos y el papel que estos pueden llegar a cumplir en la superación del conflicto y en el posicionamiento regional de Colombia, desde una óptica del realismo neoclásico y profundizando principalmente en los conceptos de liderazgo a nivel regional, finalizando con potencia regional y potencias secundarias.

### **3.1 Implicaciones del conflicto armado colombiano en las relaciones bilaterales con los vecinos suramericanos**

Cuando se inicia el análisis de la situación en que se encuentra Sur América, parecería que la crisis generalizada en que se encuentran los Estados es política y económica, teniendo una gran relación entre sí. Cada país tiene una crisis propia, pero en general, todas confluyen en elementos como la debilidad del Estado, los altos niveles de corrupción, los problemas de gobernabilidad democrática, la debilidad de las instituciones políticas, la polarización, el debilitamiento y la pérdida de legitimidad de algunos de los jefes de Estado (*Policy Paper*, 2003, p. 2).

Sin embargo, hay temas que para Colombia tienen una mayor relevancia en medio de las crisis antes mencionadas y son los que marcan las relaciones con sus vecinos y en general, sus relaciones internacionales.

Entre estos tópicos hay algunos que son de vital importancia y marcan el curso de su política exterior. Asuntos como las drogas ilícitas, el conflicto interno, la seguridad fronteriza, el comercio, las migraciones y las cuestiones ambientales, principalmente lo referente a la Amazonía, donde Brasil y los países Andinos son actores principales.

Así las cosas, para los países de la región, las relaciones con Colombia se centran principalmente en el conflicto armado y el tráfico de drogas ilícitas, que a su vez derivan en una problemática amplia que agrupa los demás tópicos antes mencionados, la inseguridad, las migraciones y los temas ambientales entre otros, que los está afectando directamente, dejando de ser un mero problema interno, para configurarse en un problema internacional.

De esta forma, está más vigente que nunca el concepto de realismo neoclásico que ya se definió anteriormente, pues los países suramericanos están actuando para procurar su supervivencia, reduciendo el riesgo que pueda llegar a generar el conflicto armado y la problemática Colombiana en general; es una cuestión de seguridad regional.

Este asunto, toma relevancia especial a partir de los primeros años de la década de los ochenta cuando se dio el desencadenamiento de los efectos e interacciones en las fronteras internacionales alrededor del conflicto armado. Desde ahí se marcan dos etapas importantes que han determinado el rumbo de las relaciones regionales.

La primera etapa se encuentra entre 1983 y 1995, cuando se percibe un progresivo accionar de actores armados ilegales en algunas zonas fronterizas, principalmente hacia Venezuela y, desde allí, la ocurrencia de ataques a

autoridades militares de ese país. Igualmente está la segunda etapa que se da entre 1996-2003, con la agudización del conflicto, aumentando el impacto sobre las poblaciones de ambos lados de las fronteras, ocasionado por los enfrentamientos entre guerrillas y paramilitares por el control de territorios que configuran vías estratégicas para la economía de guerra; principalmente para todo lo referente al narcotráfico, y por la debilidad del Estado en las fronteras (Ramírez, 2004, p. 145).

Así, desde la década de los noventa y con la narcotización cada vez más evidente de las relaciones internacionales de Colombia, principalmente con Estados Unidos, como ya se esbozó anteriormente, el país dio inicio a una política integral y global fundamentada en los principios de la corresponsabilidad y la cooperación internacional.

De esta forma, se acudió a los organismos multilaterales para buscar un apoyo a este tipo de políticas, donde el papel de la Organización de Estados Americanos OEA fue de gran importancia, buscando así soluciones conjuntas. Sin embargo, EEUU ha fomentado las estrategias antidrogas, entre ellas el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, que son principalmente la causa de las deficientes relaciones de Colombia con sus vecinos, que más adelante se tratará de manera más profunda con cada uno de los países con que se comparte fronteras en Sur América.

En Colombia son muchas las actividades que se han visto afectadas por el tráfico de drogas ilícitas, siendo inmenso el precio que el país ha debido pagar por esto, pues las mismas se han extendido a distintos países y bajo diversas modalidades, ya que los recursos monetarios que generan son de fácil captación y circulación en el sistema financiero (Policy Paper, 2003, p. 2).

El negocio del narcotráfico en Colombia parte del cultivo de la hoja de coca, producción, elaboración de pasta y finalmente el gramaje (término con que se conoce el cobro que se hace por permitir el tráfico de cocaína), lo que posibilita la relación entre la población y los grupos armados. Es por esto que este tema siempre se ha definido como una amenaza a la seguridad, toda vez que los conceptos de conflicto armado y tráfico de drogas estarán siempre conectados (Policy Paper, 2003, p. 2).

El conflicto colombiano y las políticas que buscan hacerle frente al mismo, sumados a la complicada situación de los países de la región y a la injerencia estadounidense, han hecho que el contexto actual sea muy difícil. No se está únicamente ante la posibilidad de un probable *spill over*, donde el conflicto colombiano se dispersa a lo largo de Sur América, como la principal amenaza. Se está enfrentando más bien una crisis profunda en cada uno de los países, razón por la cual la problemática interna de uno puede generar consecuencias imprevistas en el otro. A pesar de las capacidades de los grupos armados, parece ser que no buscan ampliar su poder más allá de lo que se los permitan las dinámicas de los estados limítrofes (Ramírez, 2004, p. 156).

Sin embargo, no es clara una estrategia conjunta para el control y erradicación de este problema, por lo que la iniciativa parece estar en manos de EEUU que, ante los incidentes de los países andinos, ha determinado una conducción bilateral acorde con sus estrategias y políticas. Por lo que el problema en vez de empezar a disminuir se ha ido moviendo de un lugar a otro, trayendo consigo consecuencias negativas como el aumento en los niveles de corrupción, el agotamiento de los recursos y esfuerzos, y el debilitamiento de las instituciones que ya de por sí venían siendo deficientes y, en el caso colombiano, ha fortalecido internamente a los actores armados ilegales.

Con la lucha antiterrorista, Washington muestra intereses indefinidos que aumentan su intervención militar cada vez de forma más unilateral, mientras parece desconocer las causas internas de las dinámicas y los conflictos que lo alimentan. Por eso, más que por las consecuencias del conflicto colombiano en las fronteras, la regionalización del problema viene más como un efecto directo de la estrategia de seguridad estadounidense (Ramírez, 2004, p. 156).

Así las cosas, se ven tres posibles espacios. En primer lugar una ansiada aproximación entre los países vecinos para un acompañamiento regional en la búsqueda de la superación del conflicto colombiano, liderada principalmente por Brasil. En segundo lugar el posible mantenimiento de la situación actual, desde la presión estadounidense y colombiana por ir consolidando ayuda en el vecindario. O el aumento de la problemática fronteriza como tercer posible escenario.

Es de esperar que, más temprano que tarde, se encuentre una forma conjunta de hacerle frente a problemas transnacionales y se avance en la construcción de relaciones de vecindad mucho más proactivas. De lo contrario, además de agravar viejos problemas en todas las fronteras, se fortalece un círculo vicioso mediante el cual se reproduce y dinamiza el conflicto en Colombia y se multiplican sus repercusiones negativas y sus interacciones con los países vecinos (Ramírez, 2004, p. 156).

No es fácil para Colombia lograr que el primer escenario planteado se haga efectivo. Sin embargo, sería la situación ideal en aras a la superación real del conflicto en cada uno de sus frentes. Por esta razón, es pertinente hacer un pequeño análisis de lo que es la relación directa con los vecinos suramericanos con los que se tiene una frontera común, pues son los directos afectados de esta situación interna, generando así una reacción no en todos los casos positiva frente al país.

Así las cosas, los problemas que ha debido asumir Colombia con sus vecinos a raíz de conflicto armado no son nada sencillos y las consecuencias han marcado la política exterior y el curso de las relaciones bilaterales con Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela principalmente.

A continuación, se hará un pequeño análisis de las implicaciones que esto ha traído y cuales serían los posibles aportes para que los Estados suramericanos puedan aportar a la superación del conflicto y a un posible posicionamiento de Colombia como líder y potencia secundaria en la región.

### **3.1.1 Relaciones Colombia - Ecuador**

Si se hace un análisis de la relación bilateral Colombia-Ecuador, se puede decir que la frontera común es sin duda, un escenario de conflictos latente. Por encima de los asuntos comerciales y migratorios, este territorio es fundamental en la definición de una política conjunta, marcada por la lucha contra el narcotráfico, la posible propagación del conflicto armado y la debatida presencia de Estados Unidos en mitad del debate. El gran objetivo que deben tener en mente los gobiernos de Quito y Bogotá es recuperar el diálogo a nivel ejecutivo, la cooperación judicial y policial, y la búsqueda de condiciones para el desarrollo integral de la región (Policy paper, 2006, p. 1).

Las relaciones Colombia-Ecuador han generado quejas mutuas por la conflictividad de la zona fronteriza, en la que se reconocen dos áreas importantes: una, de costa y montaña; y otra de selva amazónica. El problema fundamental radica en que Nariño y Putumayo, los dos departamentos de la región sur de Colombia limítrofes con Ecuador, son, desde la década de 1990 un corredor estratégico para las FARC, pues es el punto logístico de unión entre el Pacífico y las zonas de selva de Caquetá, zona estratégica en el conflicto colombiano, como

se había mencionado anteriormente, razón por la cual el Plan Colombia se enfocó principalmente en esta zona.

Este territorio se ha caracterizado principalmente por las plantaciones de coca, y en una época más reciente de amapola; motivo que ha llevado al gobierno colombiano a utilizar principalmente las fumigaciones aéreas, lo que hace entender porque desde hace más de una década se han presentado diferencias importantes con Ecuador en aspectos medioambientales.

Esto ha llevado a que la política ecuatoriana, sin distinción del líder o partido que se encuentre en el poder, sea principalmente la de mantenerse al margen del conflicto colombiano, evitando así que este tenga consecuencias negativas en su territorio.

Pero a pesar de las expresiones de rechazo y el interés por mantenerse alejados del conflicto, en Ecuador, el Plan Colombia generó temores por los posibles efectos sobre su territorio. Este país ha ido quedando vinculado a la estrategia antidrogas de EEUU. Su incursión en el proceso internacional de las drogas ha ido aumentando a través de la participación de ecuatorianos en las plantaciones de coca del Putumayo, en el tráfico de precursores químicos y de narcóticos, en el lavado de dinero aprovechando la dolarización de su economía, y debido a la afectación de sus territorios por la proliferación de cultivos ilegales y las consiguientes fumigaciones (Ramírez, 2012).

Igualmente, el gobierno colombiano, ha sostenido que desde hace más de quince años esta frontera ha sido testigo de las filtraciones de armas, municiones, explosivos e insumos del narcotráfico, además del lavado de dinero producto del narcotráfico de los distintos grupos armados.

Esto ha llevado a que la situación fronteriza haya dado lugar a distintas tensiones, que han aumentado si se tiene en cuenta la llegada a Ecuador de refugiados colombianos que huyen del conflicto interno (Cardona, 2011, p. 23). Este país es el segundo destino de la población colombiana en busca de refugio en la región: a abril de 2010 se habían reconocido 53.000 refugiados de origen colombiano (EFE, 2010), (Niño, 2011, p. 74).

Teniendo en cuenta la situación de Ecuador en el asunto migratorio y en especial de desplazamiento transfronterizo, que tiende a vincularse con el de seguridad, se dio origen a un Mecanismo tripartito Colombia-Ecuador-Acnur para el tratamiento de la problemática, así como la realización de reuniones con altas autoridades migratorias. Adicionalmente, desde septiembre de 2010 se instauró un diálogo directo en materia de refugiados, a raíz de la gravedad del problema y las consecuencias que el mismo estaba generando al interior de la sociedad ecuatoriana (Ardila, 2011, p. 109).

Aunque el tema de migraciones ha generado una cooperación importante, en otras temáticas han prevalecido los desentendimientos y la desconfianza. El gobierno de Colombia culpaba a su contraparte de no tener suficientes controles en la frontera, permitiendo así el paso a su territorio de grupos de las FARC perseguidos por el gobierno colombiano (Cardona, 2011, p. 23).

El gobierno ecuatoriano, por su parte, acusaba también al de Colombia de la falta de cuidado y desprotección de la frontera, ocasionando así problemas graves de seguridad. Lo que es claro, es que ninguno de los dos gobiernos tenía la capacidad suficiente para ejercer un control adecuado sobre este territorio de aproximadamente 600 km de longitud, haciendo posible que se dieran estos hechos nocivos para ambos Estados.

El punto clave de esta discordia se dio en marzo de 2008 cuando la Fuerza Aérea Colombiana bombardeó, en territorio ecuatoriano en la frontera binacional, un campamento permanente de Raúl Reyes, segundo al mando de la guerrilla de las FARC. Situación que creó una de las máximas tensiones en las relaciones bilaterales. De esta forma, la destrucción del campamento y la muerte de los guerrilleros, entre ellos Reyes, dieron origen a dos de los episodios más difíciles del relacionamiento latinoamericano en los últimos años. Por una parte, a un agrio debate, sin final feliz pese a las apariencias, en una reunión presidencial del Grupo de Río, efectuada en Santo Domingo (República Dominicana), seguido de discusiones y resoluciones difíciles en la Organización de los Estados Americanos (OEA); y, por otra, a la ruptura de relaciones con Colombia por parte del gobierno ecuatoriano (Cardona, 2011, p. 24).

Sin embargo, las relaciones entre Colombia y Ecuador empezaron un proceso de recomposición, pese a las diferencias que han tenido los gobiernos frente a las diferentes visiones de la política mundial, del modelo económico y de la inserción internacional. Posiblemente haya habido una importante incidencia de la mediación del Centro Carter y la OEA, que hayan sido razones políticas para evitar el distanciamiento con uno de sus dos únicos vecinos por parte del gobierno ecuatoriano o la imposibilidad de seguir contando con el apoyo económico venezolano tras la caída del precio del petróleo.

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de la república, de manera casi inmediata se distendieron las relaciones con Ecuador, al punto que las relaciones económicas y las diplomáticas se restablecieron con gran agilidad. Los países dieron prioridad a los asuntos económicos, sin que ello implicara olvidar los temas fundamentales de seguridad fronteriza (Cardona, 2011, p. 21). Siendo este un claro ejemplo de la consecución de los objetivos planteados por Santos desde el principio de su periodo, donde el posicionamiento regional es parte fundamental de sus políticas de gobierno. En contraposición a las políticas implementadas por

Álvaro Uribe quien a toda costa buscó fortalecer las relaciones con Estados Unidos, dando como resultado el debilitamiento de las relaciones con sus vecinos.

Lo claro es que el gobierno colombiano presentó excusas, comprometiéndose con su homólogo ecuatoriano a que un hecho como el que dio origen a esta tensión no tendría por qué repetirse; asumiendo a su vez el gobierno ecuatoriano el compromiso de no permitir ningún tipo de actividades de las FARC en su territorio. Para finales de 2010 ambos países nombraron a sus embajadores, manteniendo continuas reuniones entre cancilleres, ministros de Comercio y de Defensa, e importantes encuentros presidenciales. Actualmente se está trabajando consistentemente en medidas de confianza bilateral (Cardona, 2011, p. 24).

Así, Colombia en la búsqueda de un posicionamiento regional estable y duradero, acorde a su política exterior, ha fortalecido la interconexión eléctrica con Ecuador, dentro de la política económica entre ambos países y ha establecido acuerdos reguladores que permiten intercambios diarios de energía entre los dos países, especialmente por medio de exportaciones desde Colombia (Corredor, González, 2011, p. 34).

De esta manera, Colombia ha empezado a desplegar su economía hacia el vecino país, donde el tema energético ha adquirido un escaño prioritario en las relaciones binacionales buscando así una salida para una posible consolidación como potencia secundaria en la región. En este sentido, la empresa ISA construyó la línea Jamondino-Pomasqui y con ello, juntamente, se determinó un proyecto de regulación a cargo de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (Creg), por parte de Colombia, y del Consejo Nacional de Electricidad (Conelec), de Ecuador. Estas exportaciones a Ecuador representan la mayor parte de las exportaciones de electricidad colombianas. En 2009, el total de las exportaciones de energía fue

de 1.338 GWh, y las exportaciones a Ecuador fueron de 1.076 GWh, es decir 80% del total (Corredor, González, 2011, p. 49).

Con Ecuador se ha buscado pasar de una confrontación casi de carácter permanente, a una cooperación binacional en temas económicos, de seguridad y sociales, que permitan a Colombia mejorar su imagen para lograr principalmente un fortalecimiento de su política exterior como primer paso para el mejoramiento de las relaciones con sus vecinos que deriven en aceptación de los mismos y reconocimiento dentro de su papel como potencia secundaria de Sur América.

### **3.1.2 Relaciones Colombia – Perú**

Las relaciones Colombia – Perú no han sido tan movidas y difíciles como puede ser el caso de Ecuador y Venezuela. Sin embargo, el hecho de tener una frontera común ha generado algunos inconvenientes, sin derivar en grandes conflictos bilaterales.

A pesar de que el impacto del conflicto armado colombiano sobre Perú ha sido limitado, el gobierno de Alberto Fujimori buscó sacar un provecho político del mismo, con miras a su reelección. El objetivo era presentar una influencia del problema colombiano sobre su país como una amenaza, tratando en esta forma de evitar críticas internas por los recortes democráticos y la violación a los derechos humanos y buscando apoyo en EEUU, justificar la existencia de unas fuerzas armadas poderosas y dotadas de atribuciones excepcionales, para consolidar el papel fundamental que desarrollaba Vladimiro Montesinos, y ocultar la asociación que se venía dando entre funcionarios oficiales y del Ejército de Perú con el contrabando de armas hacia las FARC. Sin embargo, esta estrategia no cumplió su cometido, por el contrario ayudó a la caída de su gobierno. Por su parte, Alejandro Toledo fue uno de los aliados del Plan Colombia y la política de Andrés Pastrana, teniendo en cuenta que Perú fue uno de los grandes

beneficiados de la política antidrogas desplegada por Estados Unidos. Igualmente, el gobierno peruano apoyó la estrategia de seguridad de Uribe y continúa apoyando su política exterior (Ramírez, 2004, p. 150), siendo uno de los grandes aliados de Colombia en la región, sirviendo de esta forma al equilibrio regional, incluso en aquellos momentos en que las relaciones de Colombia con sus vecinos pasaba por su peor momento.

Para consolidar este apoyo, se procedió a la militarización de la frontera desde octubre de 2002, y los dos gobiernos firmaron un acuerdo de cooperación policial para combatir las actividades ilícitas en los ríos fronterizos comunes y el tráfico aéreo de estupefacientes (Ramírez, 2004, p. 155), buscando alejar así cualquier posibilidad de intervención de los grupos armados en territorio peruano.

En materia económica y comercial, las relaciones bilaterales se han caracterizado por ser dinámicas y sin mayores restricciones, lo que ha incidido positivamente en el intercambio comercial que se viene desarrollando desde 2001. La relación entre ambos países es de vieja data, haciendo que el comercio crezca de manera sostenida, inclinándose tradicionalmente la balanza hacia el lado colombiano. La ventaja principal es que la canasta de bienes intercambiados es diversa, incluyendo principalmente bienes industriales como jabones, plásticos, químicos, cosméticos y confecciones entre otros.

A su vez, Colombia ha venido fortaleciendo su relación con Perú a través del libre flujo de capitales, que se ha dado con la consolidación del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), del cual hacen parte ambos países, sumados a Chile y México, producto de la integración de los mercados accionarios. Este grupo, superaría por tamaño al mercado brasileño (Portafolio, 2013, 28 de enero), lo que daría a Colombia una gran fuerza en cuanto a su búsqueda de un liderazgo regional después de Brasil.

Dentro de esta alianza, se reconoce también la libre circulación de turistas entre los países miembros, lo que ayuda para el fortalecimiento y apoyo social dentro de los mismos, haciendo que el apoyo y reconocimiento de Colombia sea aún mayor.

Aunque la tarea es larga, ya se ha recorrido gran parte del camino con Perú, como aliado estratégico en el posicionamiento regional de Colombia, teniendo en cuenta que es uno de los países con quien las reglas están más claras, bajo tratados de libre comercio TLC, que se vienen consolidando en los últimos años. Esta es una clara relación fundamentada en el realismo neoclásico, con beneficios mutuos, pero sin desconocer los intereses propios de cada Estado.

Con esto, se puede decir que Perú es pieza clave en los intereses colombianos, por lo que el gobierno nacional busca a toda costa mantener la normalidad de las relaciones, sacando el mejor partido de las mismas para lograr su objetivo. Contrario a los demás vecinos con quienes se comparte fronteras en Sur América, con el país Inca el trabajo parece estar ya hecho, pues este está jugando en favor del liderazgo colombiano.

### **3.1.3 Relaciones Colombia – Brasil**

Las relaciones con Brasil no han sido nada fáciles, pero posiblemente de todos los vecinos es la frontera que mayor importancia reviste para el país y para sus intereses en materia de consolidación al interior de la región.

El gran territorio fronterizo compartido con Brasil es fuente de un continuo accionar a raíz del conflicto colombiano y la problemática de drogas presente en el vecino país: tráfico de precursores químicos, pasta básica y clorhidrato de cocaína, provisión de armas y recursos a las guerrillas colombianas a cambio de droga y protección.

Bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso las relaciones se caracterizaron por la indiferencia por parte de Brasilia que consideraba el conflicto armado un problema de resorte único del Estado colombiano.

El gobierno brasilero se limitó a fortalecer la presencia militar a nivel fronterizo, hacer afirmaciones en favor de la paz, presentar sus reservas en torno al Plan Colombia y rechazar enfáticamente una eventual intervención militar, ya fuera estadounidense o multilateral, en el conflicto. Presentando además un discreto apoyo a los diálogos de paz adelantados por Andrés Pastrana. Sin embargo, con la llegada al poder de Luiz Inacio Lula da Silva, se inició un importante y constante despliegue militar en la Amazonía y frecuentes operaciones en la frontera. Y aunque al inicio de su gobierno, las contradicciones entre Brasil y Colombia fueron cada vez más frecuentes, pronto se logró un entendimiento diplomático que se mantiene hasta ahora. Ambos gobiernos se han encontrado en diversas oportunidades, logrando desarrollar acciones conjuntas en materia militar dentro de la frontera. Aunque el gobierno brasilero ha tenido gran disposición en la mediación del conflicto armado colombiano, en la sociedad del vecino país ha surgido la percepción de que dicho conflicto colombiano es una de las principales causas de sus problemas de seguridad, incluidos los que desde hace varias décadas han aparecido en las *favelas* de Río de Janeiro o la internacionalización de la Amazonía que podría generar una invasión estadounidense, haciendo que este escenario sea un punto de diferencia ante cualquier acercamiento bilateral para hacer frente a los problemas comunes (Ramírez, 2004, p. 155).

Sin embargo, y aunque el conflicto armado es tema fundamental en las relaciones bilaterales, la importancia que tiene Brasil para Colombia radica principalmente en su rol de líder regional dentro de Sur América. El subcontinente es impulsado en gran medida por Brasil, país que con sus dimensiones continentales (193 millones de habitantes y entre las 8 economías más grandes del planeta) ha conseguido

captar la atención de inversionistas y gobiernos internacionales (Salcedo, 2011, p. 316), posicionándose así como potencia emergente a nivel mundial.

La posición brasileña, ha estado basada principalmente en lo que en relaciones internacionales se denomina la teoría de la interdependencia o su visión neo institucionalista. Lo anterior se fundamenta en el interés brasilero por incrementar su capacidad negociadora en la región y en los conflictos que en ella se generan, disminuir las vulnerabilidades y manejar las sensibilidades de los países en el escenario internacional, construir consensos internacionales incluso de carácter institucional y estructural –tratados y convenciones, por ejemplo– y de utilizar inteligentemente los instrumentos a disposición de la comunidad internacional, en especial los del sistema de las Naciones Unidas. Como líder regional se ha dedicado a promover la integración y la aproximación regional, intentando, intentando, en la medida de lo posible, evitar las confrontaciones entre sus miembros. Todo esto dentro de una política en muchas ocasiones silenciosa (Cardona, 2011, p. 9).

Por lo anterior, los ojos de Colombia y su fortalecimiento en temas de política exterior deben estar dirigidos principalmente a Brasil y a cada una de sus políticas regionales. Es superar el tema de conflicto armado y dar prioridad a los programas de integración multilaterales propuestos por Brasilia, para fortalecerse a sí mismo dentro de la región.

El gobierno colombiano debe hacer un análisis profundo en torno a su participación en procesos como el Mercosur o la Comunidad Andina, que se han visto muy estancadas en los últimos años. Adicionalmente debe dirigir su mirada a organismos como UNASUR, liderado en gran medida por Brasil en asuntos como energía, infraestructura de comunicaciones, seguridad y consulta política. Examinando así su potencial en lo ambiental y en la agenda social, entre otros asuntos que pretenden confluir a la construcción suramericana. Un capítulo

especial debe ser el examen detenido de las relaciones entre Brasil y el resto de América Latina, pues ese país parece haber asumido de nuevo su rol de liderazgo regional, opacado anteriormente por Venezuela. Igualmente, es fundamental para Colombia, el relacionamiento preferente entre Brasil y Estados Unidos, como actores antagónicos en la realidad suramericana (Cardona, 2011, p. xxxv).

En este momento de las relaciones bilaterales, el ambiente parece perfecto para profundizar y encaminar las relaciones con Brasil y lograr con esto implicaciones regionales positivas a favor de la integración regional y el posicionamiento colombiano. Brasil es actualmente un socio potencial y Santos a la cabeza del gobierno busca situarse en el centro político que impulsan las elites después de un gran periodo de aislamiento regional. En este sentido, Brasil puede ser quien contribuya a priorizar las preocupaciones colombianas en la agenda suramericana, pero encausándolas en forma pluralista y de concertación (Pastrana, Jost, Flandes, 2012, p. 15).

Esta nueva relación que se plantea entre ambos países representa una ganancia tanto para Colombia como para Brasil, pues este último, en su proceso por afianzarse en un liderazgo regional, debe evitar una contraposición o choque que pueda generar inconvenientes para sus intereses nacionales.

Al existir diferencias entre Colombia y Brasil por diversos temas dentro de la integración regional (militares o de cooperación, entre otros), el líder suramericano busca por medio de una concertación impulsar el papel que juega Colombia dentro del subcontinente, para evitar así una impugnación colombiana atacando directamente el papel de Brasil, que pueda generar un desequilibrio en su desarrollo como potencia. Es por esto que el gobierno brasilero, está llevando a cabo una campaña a favor de Colombia, para permitir que este se consolide como potencia secundaria en temas económicos, políticos y sociales que a su vez mantengan intacto el poder brasilero como líder indiscutible en la región.

Profundizar en los intercambios y compromisos multilaterales entre Colombia y Brasil podría llevar a institucionalizar, a largo plazo, una alianza estratégica multitemática y de largo plazo con repercusiones importantes para afianzar los procesos de integración al interior de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el MERCOSUR y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En el fortalecimiento de la cooperación bilateral se han venido involucrando mecanismos y programas conjuntos tanto en temas tradicionales (comercio, seguridad fronteriza, tecnología militar), como en asuntos nuevos o que antes no se trataban en este ámbito (educación, medio ambiente, tecnologías limpias, políticas de género, integración socioeconómica en la frontera, intercambio cultural), desde un punto de vista simétrico (transferencia mutua y voluntaria) y no desde un enfoque de subordinación, es decir, sin considerar las grandes brechas políticas, económicas y militares existentes entre ambos países (Pastrana, Jost, Flandes, 2012, p. 15).

En síntesis, el futuro de Colombia no parece encontrarse en la Comunidad Andina, sino en aproximaciones importantes a Suramérica, en especial a Brasil, quien por su importancia en extensión y población pero sobre todo por su desarrollo económico y por su meta política de desempeñar un papel regional y global, Brasil –octava economía del mundo– ha comenzado a contrarrestar de cierta forma la pérdida de presencia internacional de América Latina y el Caribe, y se ha convertido en fuerte inversionista y socio comercial de buena parte de los países de la región, incluyendo a Cuba, por lo que ha ganado autonomía y madurez para manejar sus relaciones internacionales de acuerdo con sus intereses, logrando así entrar a jugar en las grandes ligas mundiales.

Sin embargo, para el estado brasilero no es fácil asumir las implicaciones de un liderazgo regional que implican tan elevados costos y responsabilidades, como lo es el desempeñar un papel conciliador y estabilizador, cargas que no cuentan con consenso al interior de su territorio, salvo cuando se trata de tener un papel

político que no implique compromisos militares y menos aún concesiones económicas (Ramírez, 2011, p. 129).

Es a raíz de esto que Colombia debe empezar a jugar un papel más activo en la región, para asumir una posición determinante bajo la aprobación y colaboración de Brasil. Debe entrar a apoyar este proceso en que se consolida un líder regional indiscutible pero que trae bajo sus alas una nueva potencia secundaria, aprovechando las graves crisis internas que vienen atravesando quienes antes cumplían ese papel, como lo son Venezuela y Argentina.

Así, Colombia tiene la opción de profundizar cada día más las relaciones políticas y comerciales con Brasil, como parece ser el objetivo del gobierno Santos, quien al realizar su primera visita oficial como presidente marcó el derrotero de lo que sería en adelante una de sus prioridades en el marco de su política exterior. No se debe olvidar que, en las difíciles condiciones existentes para el entendimiento regional, dadas las visiones encontradas sobre condiciones de desarrollo y relaciones internacionales de los vecinos, es fundamental mantener una alianza estratégica privilegiada con el país que tiene condiciones para ejercer liderazgo y funciones de arbitramento en momentos de tensión de las relaciones en la región (Vieira, 2011, p. 177).

#### **3.1.4 Relaciones Colombia - Venezuela**

Posiblemente la relación bilateral con más altibajos que ha tenido que enfrentar el gobierno colombiano es Venezuela, tanto a nivel político, como económico, militar y social. El vecino país ha tenido un proceso político que dista mucho de la política colombiana, lo que ha traído consigo enfrentamientos y problemas de tipo diplomático que han minado profundamente la confianza entre ambos Estados.

Hasta mediados de los años 90, existía un acuerdo tácito con el manejo dado por el gobierno colombiano al conflicto. Por ello, cuando Venezuela fue atacada, sus autoridades, que consideraban a las guerrillas como enemigo común, en algunas ocasiones actuaron conjuntamente con sus homólogas colombianas, y en otras, persiguieron a los grupos armados en territorio colombiano siguiendo la teoría de la «persecución en caliente». Sin embargo, con la llegada de Ernesto Samper al poder, se dieron ciertas tensiones en la relación binacional y la percepción de que Colombia no tenía la capacidad de controlar sus problemas, cambiaron la forma en que Venezuela venía asumiendo el conflicto. Se inició una militarización de la frontera, y paralelamente algunos gobernadores de los estados venezolanos y el mismo gobierno central aceptaron la solicitud, primero de las FARC y luego del ELN, de diálogo sobre los problemas fronterizos. Como consecuencia directa de estos diálogos, se logró el cese de ataques contra instalaciones militares en el vecino país, aunque continuaron las incursiones, las extorsiones y secuestros por parte de la guerrilla y los paramilitares colombianos y de la delincuencia común binacional en territorio venezolano.

Ya en el período de Andrés Pastrana, Venezuela fue anfitriona de reuniones con el ELN, participando en el grupo facilitador de los diálogos con las FARC y estuvo presente como observador en la mesa de donantes de países europeos, pero con continuos incidentes frente al proceso de paz. El problema principal se presentó por la declaración de neutralidad del gobierno venezolano frente al conflicto, con lo que equiparó la legitimidad internacional del Estado con la de la guerrilla, estableciendo comunicación directa con esta última, sin la anuencia del gobierno colombiano (Ramírez, 2004, p. 153).

A lo anterior se sumó el rechazo venezolano al Plan Colombia y la lucha vehemente contra la incursión estadounidense en la región, principal punto de quiebre en las relaciones bilaterales y bandera de campaña de Venezuela en su

política exterior y en sus acciones por tener un reconocimiento en los demás países de la región.

Chávez y su movimiento político rechazaron el Plan Colombia por considerar que introducía un desequilibrio militar entre los dos países, «vietnamizaba» a Colombia y podría ser usado en su contra. Ese rechazo se mitigó más tarde. Sin embargo, distintos incidentes continuaron enturbiando la relación. Entre éstos el tráfico ilegal de armas y las denuncias sobre la ambigüedad del gobierno venezolano ante las acciones de la guerrilla, asuntos que no han podido ser esclarecidos por la falta de políticas consistentes de vecindad. Se impusieron más bien la «diplomacia del micrófono» y las mutuas reprensiones que terminaron por debilitar las relaciones bilaterales, afectando gravemente la economía de los dos países, que hasta el momento contaban con una larga trayectoria en materia comercial (Ramírez, 2004, p. 153).

Aunque la llegada al poder de Juan Manuel Santos, representó casi que de inmediato una reestructuración de las relaciones y un dialogo aparentemente fluido entre ambos países, subsiste una desconfianza recíproca sostenida por la divergencia sobre áreas marinas y submarinas, la mutua incompreensión sobre las situaciones internas de cada país, y las divergencias políticas entre los gobiernos centrales (Ramírez, 2004, p. 154).

Igualmente, a raíz de la crisis política, económica y social que viene atravesando el gobierno venezolano, su influencia y poder al interior de Latinoamérica ha ido disminuyendo, dejando así el camino libre a otros Estados que entrarían a ocupar la posición que otrora ostentaba, al igual que países como Argentina y México, que como consecuencia de sus crisis internas han tenido que ceder su liderazgo al interior de la región, dejando el camino a posibles potencias secundarias como lo son Colombia y Chile.

En materia económica, Colombia y Venezuela poseen una interdependencia importante teniendo en cuenta que después de Estados Unidos, Venezuela venía siendo el principal socio comercial del país. Con la normalización de las relaciones del gobierno Santos, además de lograr el recaudo de la mayor parte de la deuda a proveedores colombianos, se acordó con Venezuela un instrumento que reemplaza las normas de la Comunidad Andina, de la que este país ya no hace parte. Aunque el comercio ha vuelto a crecer tras su caída vertical, el interés del empresariado colombiano no fronterizo en ese mercado ha disminuido (Ramírez, 2012).

Así, aunque a veces parezca irrelevante, la relación bilateral Colombia-Venezuela continúa siendo fundamental para el desarrollo y afianzamiento del Estado colombiano, pues el protagonismo que pueda tener Colombia frente a la superación definitiva de las diferencias con el gobierno venezolano podría llegar a ser uno de los puntos fundamentales en su objetivo por consolidarse políticamente al interior de la región, basándose en su estabilidad económica y capacidad de cooperación con respeto a los demás países suramericanos.

### **3.2 Superación del conflicto y posicionamiento de Colombia a nivel regional**

Como ya se dijo anteriormente, el conflicto armado colombiano ya excedió los límites nacionales y se ha convertido en un problema de la región, principalmente de aquellos países que poseen una frontera común con el Estado Colombiano, de ahí que se considere que este problema implica una corresponsabilidad y como tal deben buscarse soluciones conjuntas.

Aunque ya se han adelantado procesos de desmovilización con los grupos paramilitares y las conversaciones de paz con la guerrilla de las FARC están

bastante adelantadas, el conflicto armado es aun de largo aliento y seguirá permeando cada una de las relaciones exteriores del país. Sin embargo, este es el momento de tomar algunas medidas que han adoptado otros países que a su vez han superado un conflicto interno y así se han posicionado en su región.

Colombia tiene que dejar de lado el conflicto, sin que esto implique dejar de trabajar en su superación, para dedicarse a fortalecer su papel de cooperador, de socio comercial, de líder en los organismos multilaterales de la región, para lograr así un rol consistente de potencia secundaria en Sur América.

Una vez se ha profundizado en la situación actual y real de Colombia, tanto en su interior como proyectada hacia los países de la región y su gran aliado del norte, es importante revisar Estados que han tenido circunstancias similares a raíz de conflictos armados o crisis internas que los han llevado a su vez a desarrollar políticas pacificadoras y de transición tendientes a la superación de estos problemas, razón por la cual se va a hacer un breve análisis de la situación de Sudáfrica.

### **3.2.1 Sudáfrica como antecedente y ejemplo de superación del conflicto y posicionamiento regional**

En este estudio en particular, no es sólo revisar las circunstancias que dieron fin al conflicto, sino aquellas salidas que influyeron igualmente en el posicionamiento de dichos Estados en su entorno regional.

Aunque son muchos los países en estas circunstancias, no todos han logrado salir correctamente del conflicto, ya sea porque las consecuencias han marcado el futuro político, económico y social, sino porque en realidad, no han logrado acabar finalmente con las causas que han originado el conflicto, razón por la cual el

problema ha continuado latente y se evidencia tarde o temprano, evitando así el progreso del Estado y el cumplimiento de un papel relevante a nivel internacional.

Aunque Colombia tiene unas condiciones bastante particulares, no es el único azotado por estos problemas. Actualmente en el mundo se pueden contar veintiséis conflictos armados de distinta naturaleza, pero que dejan al país que lo padece sumido en una situación crítica desde el punto de vista político, haciendo que la posible injerencia que pueda tener en su región sea bastante limitada.

Sin embargo, hay un caso que podría resultar emblemático y bastante ilustrativo en este estudio, siendo este un ejemplo para Colombia como posible potencia secundaria en una situación de postconflicto.

Sudáfrica fue testigo de uno de los conflictos más fuertes y sonados del siglo XX.

El Apartheid, como se conoció el conflicto en el país africano, viene del término *Afrikaans*, variante sudafricana del holandés, separación. Inició oficialmente en Sudáfrica en 1944 y sirvió para designar la política de segregación racial y de organización territorial aplicada de forma sistemática en África del Sur, un estado multirracial, hasta 1990.

La presión internacional, en concreto la presión económica, lograron el milagro el 17 de junio de 1991. Las tres cámaras del Parlamento sudafricano (blanca, mestiza e india) suprimían la última de las leyes sobre las que se sustentaba el complicado entramado legal del Apartheid: «Los recién nacidos no serán clasificados por razas». Se daba por terminada así toda una cadena de normas que comenzó en 1913 con el Black Land Act, que desposeía a la población negra de todas sus tierras (Brandoli, 2011).

El proceso culminó con la llegada de Nelson Mandela a la presidencia de la República de Sudáfrica, y quien se caracterizó por ser un mítico militante anti-apartheid condición que le acarreó prisión durante 26 años.

Terminada esta transición, Sudáfrica inició un largo proceso de reintegración internacional en el cual buscaba ejercer una importante influencia en su región, objetivo que se hizo evidente en el desarrollo de sus relaciones internacionales. Aunque no ha sido un proceso fácil, y no todas las consecuencias han sido positivas, si es importante destacar parte de este proceso como un ejemplo a seguir en el tema de liderazgo regional.

Desde los primeros años de la democracia en que se gozó de la democracia plena y superada la etapa de aislamiento, Sudáfrica mantiene un alto perfil en el escenario internacional. Como ya se mencionó, después de haber servido en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas -ONU- como miembro no permanente entre enero de 2007 y diciembre de 2008, fue elegido de nuevo para el período 2011-2013. Igualmente ha cumplido un importante papel como miembro de grupos tan importantes como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la Unión Africana, del cual fue miembro fundador y anfitrión de su primera cumbre. Igualmente fue protagonista en la creación del NEPAD (por sus siglas en Inglés – New Partnership for Africa’s Development), siendo este un ambicioso proyecto para el mejoramiento de la gobernanza en el continente y la promoción de ayuda económica e inversión extranjera directa (Eliades, 2011, p. 5).

Dentro del continente africano, la actividad de Sudáfrica se ha caracterizado por enfocarse en la promoción de la paz y estabilidad de la región, no sólo por la participación de sus tropas y apoyo militar, sino principalmente por el papel de mediación constructiva de sus líderes en la reducción de graves conflictos. Pues su ánimo pacificador fue lo que le dio el protagonismo y peso en la región, teniendo en cuenta su afán por buscar soluciones para aquellos conflictos que venían causando millares de víctimas y enormes daños materiales a través de la iniciativa “soluciones africanas para los problemas africanos”. Así, desde 1994 con el fortalecimiento del nuevo orden democrático en cabeza de CAN, liderado por Nelson Mandela, Sudáfrica viene desarrollando su papel internacional dentro y fuera de las fronteras continentales (Eliades, 2011, p. 7).

En un continente afligido por tantos conflictos violentos, la nueva Sudáfrica se posicionó como la potencia regional emergente por excelencia con el suficiente peso político y económico para imponer el orden y la estabilidad que tanto se anhelaba. Fueron principalmente los países occidentales los que alimentaron esta percepción, pero fueron los líderes de esta nación los que asumieron con entusiasmo el reto, continuando hasta el momento la consolidación de su accionar internacional. La prueba irrefutable de esto es la inclusión de Sudáfrica en el denominado grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), haciendo que este se perciba como el único representante de la perspectiva africana en dicho foro, atendiendo a las declaraciones dadas por el embajador sudafricano en la China el 12 de abril de 2011 a medios de ese país, donde afirmó que “la prioridad de nuestra política exterior es el continente africano” (Eliades, 2011, p. 11).

De esta forma, la transición de un régimen opresor y racista a una democracia consolidada, la fuerza de sus instituciones, sumado al poderío militar y económico han dado a Sudáfrica un lugar privilegiado en África. Lo anterior hace que Pretoria represente a su vez al continente en foros como el G-20, IBSA, BRICS, BASIC y sea un firme candidato a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, reforzando así su liderazgo (Eliades, 2011, p. 13).

Este posicionamiento regional que ha venido atravesando Sudáfrica, lo ha catapultándolo igualmente a las altas esferas de las relaciones internacionales. Su historia y desarrollo en las últimas décadas lo hace un ejemplo para los demás países que aspiran a superar un conflicto interno con repercusiones internacionales. Igualmente, este caso pone en evidencia que la superación de las circunstancias al interior del país no es el único elemento que debe darse para que un país se posicione internacionalmente y como se viene desarrollando en este estudio, asuma un rol determinante en su región. Es una suma de elementos que deben confluír y actuar de manera simultánea para lograr un equilibrio y llegar al resultado esperado.

Con el análisis hecho a Sudáfrica, se refuerza una vez más lo dicho por Tokatlán en cuanto a que las regiones están ocupando nuevamente un lugar especialmente distinguido en la política mundial al inicio del siglo XXI. La historia, las relaciones internacionales y el análisis comparado confirman que ciertos espacios geopolíticos alcanzan visibilidad, reconocimiento e influencia en la medida en que en ellos se desarrollan y consolidan, simultáneamente, poderes regionales, potencias medias, naciones emergentes y países secundarios influyentes (Tokatlán, 2011, 24 de julio).

### **3.2.2 La Región: importancia del líder y de las potencias secundarias**

Brasil, ostenta en la región de manera solitaria el título de potencia regional, categoría que está siendo fundamental para que el país del sur sea un jugador global clave. Brasilia siempre procuró alcanzar tal estatus. Hoy sus características lo tienen muy cerca de lograr su objetivo. Posee un régimen democrático consistente; la rivalidad con su vecino directo en el área, Argentina, ha cedido; sus competidores directos México y Venezuela, han caído como consecuencia de su situación interna; opera en un escenario en el que se manifiesta una progresiva redistribución de poder de Occidente a Oriente y del Norte al Sur; se ha visto muy favorecido con el alza de precios de bienes primarios, que abundan en su territorio; posee empresas locales crecientemente transnacionalizadas; tiene una sofisticada y arraigada burocracia que le permita un margen de maniobra muy amplio, siendo este el caso de la Cancillería y cuenta con una élite con visión estratégica (Tokatlán, 2011, 24 de julio).

A pesar del peso de Brasil, si Sur América quiere mejorar su capacidad de diálogo y consenso frente a actores internacionales más poderosos y eventualmente generar más atención de actores estatales y no gubernamentales del resto del mundo, deben concebirse o replantearse los mecanismos que aumenten el perfil y

el peso de los países intermedios y secundarios, como es el caso de Chile, Colombia y Perú como posibles potencias secundarias. Se necesitan más poderes y voces influyentes a lo largo y ancho de la región. Y es en este punto en que Colombia tiene que organizarse y así poder lanzarse a ser un poder medio más dinámico y destacado. No se trata simplemente de una ambición y un compromiso accidental del gobierno de turno; sino de un compromiso firme desde el Estado y la sociedad, que cree las bases de un proyecto consistente de política exterior más ambicioso. Se tiene que retomar una correcta visión del papel propio sin incurrir en un exceso de confianza. Dinamizar los recursos perceptibles (materiales) e inmateriales, principalmente consolidar lo referente al soft law, enfocándose así en un propósito nacional. Hay que fortalecer y optimizar la estructura institucional para obtener los objetivos principales con los medios pertinentes (Tokatlían, 2011, 24 de julio).

Colombia, al igual que Sudáfrica, debe saber explotar sus condiciones económicas, la posición geopolítica, que lo pone en una situación bastante favorable con respecto al continente y al resto del mundo, así como la consolidación de temas como la inversión extranjera en su territorio, teniendo en cuenta que sólo al lograr este engranaje, la superación del conflicto armado será un aporte más y no el elemento fundamental de su posicionamiento regional.

De esta forma, si Sur América no armoniza la presencia de poderes emergentes, potencias medias y regionales, países intermedios con peso propio, la región dejará pasar, una vez más, la oportunidad de convertirse en un punto determinante de la política mundial (Tokatlían, 2011, 24 de julio).

## CONCLUSIONES

Aunque en materia del posconflicto colombiano todo esta aún por decirse, si es importante tener claridad en algunos puntos específicos, que ayuden a entender hacia dónde se dirige la política exterior colombiana.

En primer lugar, cuando el análisis se centra en la región suramericana, se puede percibir como las relaciones de poder han dado paso a alianzas económicas y relaciones marcadas por el desarrollo de cada uno de los Estados, buscando así una consecución de los intereses propios dentro del marco continental. Es ahí cuando los conceptos dados por la teoría del realismo neoclásico toman fuerza y se convierten en fundamentos de las relaciones económicas y diplomáticas de todos los países, actores en la realidad regional.

Cuando al inicio de esta investigación se hablaba de las variables no estructurales, se buscaba ante todo determinar que es lo que marca actualmente la política nacional frente a los demás actores regionales. Colombia, ha tenido momentos que han marcado no sólo su política doméstica, sino el camino de sus instituciones gubernamentales, el rol de cada una de las ideas, la opinión pública y el papel de la ciudadanía, frente a una realidad regional que cada vez cobra mayor importancia. Aunque estos conceptos son de la escuela liberal y constructivista, han tomado un papel protagónico en la escuela del realismo neoclásico que si aplica correctamente a lo que está viviendo actualmente Sur América.

Colombia ha visto los últimos años, la consolidación del poder ejecutivo, que busca ante todo alianzas estratégicas con los poderes legislativo y judicial que le permitan llevar a cabo cada uno de los planes de gobierno que se dirijan a la superación del conflicto, como paso inicial y fundamental para lograr su consolidación como potencia secundaria en la región.

En este proceso, la opinión pública ha jugado también un rol determinante como lo han mostrado los estudios de los neoclásicos, pues parece ser el principal opositor

del gobierno nacional, pues se está considerando que el Estado colombiano viene adelantando una política exterior que parece desconocer los derechos nacionales o los intereses del país. Sin embargo, no se puede desconocer que lo actuado apunta a un análisis racionalmente donde cada política implementada es cuidadosamente analizada para ganarse así el apoyo de la opinión pública para arreglar y lograr ciertos objetivos estratégicos.

Pero para la superación del conflicto y en general las metas propuestas para mejorar la situación interna y el restablecimiento y fortalecimiento de las relaciones con cada uno de los países vecinos, ha implicado cambios en el nivel sistémico que requiere nuevas, gravosas y controversiales políticas en materia interna y de política exterior, que han generado dificultades para su implementación. Y así como se dijo anteriormente, con el fin de lograr el apoyo popular para instrumentar una nueva política, es posible que adopten un enfoque más hostil o ideologizado de política exterior, al que se hubiera planteado inicialmente (Christensen, 1996).

De esta forma, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha tenido que atravesar distintas dificultades generadas por los demás actores de la política nacional y exterior, en aras de lograr los objetivos que se propuso al inicio de su mandato y que tiene dentro de sus metas, la consolidación de Colombia en la región.

La búsqueda de la seguridad y estabilidad de la región, ha llevado a que sean muchos los protagonistas y que el liderazgo sea asumido por quienes han demostrado mayor desarrollo y un sistema consolidado con respecto a los demás países. Cuando se habla de Sur América, el líder indiscutible es Brasil, que se ha convertido en centro de gravedad para los demás países y un importante contradictor de las políticas norteamericanas en el mencionado territorio.

Brasil y Estados Unidos han estado en un juego constante de equilibrio de poder en la región, lo que ha implicado un fraccionamiento dentro de los países, marcado por el apoyo o no estos dos líderes.

Para Colombia, la relación con Estados Unidos ha sido determinante en su política exterior, no solo en cuanto a la consecución de sus objetivos, sino en cuanto a las relaciones que ha tenido con los países suramericanos, quienes no ven con buenos ojos la cercanía con la potencia del norte, generando esto desconfianza y aislamiento hacia el Estado Colombiano.

Los resultados obtenidos en la lucha antidrogas y de contención de los grupos armados en el país han sido en gran medida obtenidos por el apoyo logístico y ayuda económica recibida por Estados Unidos dentro del Plan Colombia. Las cifras que se ven dentro de este programa de cooperación no son en nada despreciables, principalmente dentro de los planes contra el narcotráfico, primer medio de subsistencia de las guerrillas y grupos paramilitares. Sin embargo, son precisamente estas acciones las que han generado importantes enfrentamientos con países como Venezuela y Ecuador, quienes son a su vez los principales afectados por la internacionalización del conflicto y la expansión de fronteras de cultivos ilícitos y actividad subversiva. Así, las relaciones con Perú y Brasil son mejores teniendo en cuenta que el conflicto colombiano no ha filtrado realmente sus fronteras.

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia, estos conflictos dieron un importante giro, haciendo que la relación con Estados Unidos estuviera al mismo nivel de la relación con los Estados de la región, haciendo que los países suramericanos se tornaran en importantes asociados del Estado colombiano. Las acciones ahora están encaminadas a lograr unos acuerdos de paz con los grupos al margen de la ley, que permitan una superación del conflicto, haciendo que Colombia deje de ser el principal foco de inseguridad de la región, para ser protagonista y líder de la misma.

En el proceso para lograr esta meta, ya no es primordial el apoyo norteamericano, sino las implicaciones que puedan tener países como Brasil, que como líder regional, puede ser quien impulse y potencie los intereses colombianos.

Aunque Colombia no es aún una potencia en la región, puede lograr por medio de la impugnación una estrecha relación con Brasil, quien para evitar cualquier tipo de contradicción por parte del gobierno colombiano en la búsqueda de sus objetivos y de sus intereses, buscará un consenso entre ambos y promoverá las políticas colombianas, para así lograr su consolidación como potencia secundaria, sin que esto genere ningún peligro dentro de su liderazgo y que por el contrario lo fortalezca. Es un apoyo mutuo que podría generar importantes resultados para ambos países dentro de la realidad regional.

De esta forma, países como Perú, Ecuador y Venezuela entrarían a jugar un papel fundamental, pues al consolidar las relaciones con su vecino colombiano, están consolidando el papel e influencia del mismo en Sur América. Pues se estaría pasando de un Estado conflictivo, a un país mediador, que de acuerdo a su estabilidad económica y política podría llegar a ser un centro de desarrollo determinante para los demás actores.

Este nuevo posicionamiento puede llegar a ser reforzado por la vinculación de Colombia al grupo de los CIVETS, países denominados como mercados emergentes (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) que por su desarrollo sostenido y buena economía han empezado a estar en el radar internacional.

Igualmente, la situación interna que vienen atravesando países como Argentina y Venezuela, quienes anteriormente se perfilaban como posibles potencias secundarias, hacen que se encuentre vacante este puesto y se haga más fácil para Colombia poder asumirlo.

La relación estrecha entre Colombia y Estados Unidos fue durante mucho tiempo el objetivo principal de la política exterior del país, haciendo que lo demás se quedara en un segundo plano. Sin embargo, la diversificación geográfica y temática de la agenda, ha puesto a Sur América como nueva prioridad.

Viéndolo así, no es únicamente asumir la superación del conflicto interno que ha azotado al país durante los últimos 60 años, es entender que se está frente a un Estado que tiene capacidades económicas, políticas y sociales que solo pueden ser aprovechadas correctamente dentro de un concepto de región, donde los demás actores son pieza fundamental, pero desligándose de la concepción que presenta a Estados Unidos como único apoyo y dirigiendo la mirada hacia los vecinos quienes realmente son los pueden ayudar en la superación de esta crisis interna y en la consolidación de Colombia como potencia secundaria en Sur América.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Allison, G. *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: GEL 1988. Caps. 1, 3 y 5.
2. Angarita, P. (2012, 16 de agosto), “Así es la ofensiva de Policía contra cultivos en frontera con Ecuador”, en *El Tiempo*, Bogotá.
3. Ángel, A. C. (2005), “Los retos del liderazgo en América Latina: Implicaciones de la Complejidad para la Conducción Política y Gerencial” [en línea], disponible en <http://www.degerencia.com/articulos.php?artid=730> recuperado: 8 de octubre de 2013.
4. Ardila, M. (2011), Prioridades e instrumentos de la inserción colombiana (pp. 91-124). En Cardona, D. (edit.), *Colombia: una política exterior en transición*, Bogotá, FESCOL.
5. Betancourt, R. 2013. *El dilema de Colombia en las américas: entre el monroísmo y el sudamericanismo* [tesis de maestría]. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Relaciones Internacionales.
6. Brandoli, J. (2011), “¿20 años sin Apartheid?” [en línea], disponible en: <http://www.elmundo.es/especiales/internacional/nelson-mandela/apartheid.html>, recuperado: 18 de noviembre de 2013.
7. Brown, M. E., Sean M. Lynn-Jones y Steven E. Miller, eds. 1995. *The Perils of Anarchy. Contemporary Realism and international Security*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
8. Cardona, D., “Los instrumentos de inserción internacional y la política exterior: hacia una diplomacia integral”, en *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Bogotá, FESCOL, 2005.
9. Cardona, D., “Seguridad y política exterior en la gran Región Andina: reflexiones y escenarios” (pp. 3-32). En Cardona, D. (edit.), *Colombia: una política exterior en transición*, Bogotá, FESCOL, 2011.
10. Cardona, D., “Introducción: ¿puede tener Colombia una política exterior?”,

En Cardona, D. (edit.), *Colombia: una política exterior en transición*, Bogotá, FESCOL, 2011.

11. Christensen, T. 1996. *Useful Adversary: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton University Press.
12. Corredor, G., González, E. (2011), Colombia: Energía y sector externo (pp. 33-60). En Cardona, D. (edit.), *Colombia: una política exterior en transición*, Bogotá, FESCOL.
13. *El Colombiano* (2013, 27 de septiembre), “Aumenta Control a cultivos ilícitos en frontera con Ecuador”, Medellín.
14. Flandes, D. (2012a). Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flandes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 25-47). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
15. Flandes, D. (2012a). Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flandes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 25-47). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
16. Flandes, D. (2012b). Política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. S. Jost, *Colombia ¿una potencia en desarrollo?* (págs. 19-37). Colombia: Editorial Fundación Konrad Adenauer.
17. Friedberg, A. 2000. *In the Shadow of the Garrison State. America's Anti-Statism and Its Cold War Grand Strategy*. Princeton University Press.
18. Echandía, C. (2000, mayo-diciembre), “Conflicto Armado Colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos”, en *Colombia Internacional*, vol. 49-50, pp. 117-134.
19. González Arana, R. y Godoy, H. (2007), Colombia-Estados Unidos y los cambios políticos en la región: una aproximación”, en *Investigación y Desarrollo*, Vol. 15, núm. 1, pp. 150-169.

20. Guzmán, D.E., Sánchez, N.C., Uprimny Yepes, R., (2010), "Colombia", *Las víctimas y la justicia transicional ¿Están cumpliendo los Estados latinoamericanos con los estándares internacionales?*, Washington, Fundación para el Debido Proceso Legal. pp. 95-125.
21. Kapstein, E. y Mastanduno, M. 1999. *Unipolar Politics: Realism and the state strategies after the Cold War*. Columbia University Press.
22. Koenig-Archibugi, M. "International governance as new *raison d'État*? The case of the EU common foreign and security policy". *European Journal of International Relations*. Vol. 10. No.2. 2004.
23. Londoño, J.F. (2011) Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar (pp. 235-272). En Cardona, D. (edit.), *Colombia: una política exterior en transición*, Bogotá, FESCOL.
24. Mandelbaum, M. 1988. *The fate of nations. The search for national security in the nineteenth and twentieth centuries*. Cambridge University Press.
25. Mergen, A. (2013) "Liderazgo y Poder en América Latina: Las diferencias y similitudes en los liderazgos de Luiz Inacio Lula Da Silva y Hugo Chávez Frías", [en línea], disponible en: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num5art7.php>, recuperado: 8 de octubre de 2013.
26. Morgenthau, H. (1993). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Boston: McGraw-Hill.
27. Niño, J. I., (2011), Retos actuales de la política migratoria colombiana, (pp. 61-90), En Cardona, D. (edit.), *Colombia: una política exterior en transición*, Bogotá, FESCOL.
28. Nolte, D. (2006, octubre). Potencias regionales en la política internacional: Conceptos y enfoques de análisis, *GIGA Research Programme: Dynamics of Violence and Security Cooperation*, núm. 30, 2006.

29. Nye, J. (2004). "The Benefits of Soft Power" Harvard Business School [en línea], disponible en: <http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html>, recuperado: 5 de octubre de 2013.
30. Nye, J. (2010, junio). "El poder blando y la política exterior Americana", en *Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales*, núm. 14, 2010, pp. 117-14.
31. Ocaña, J.C. (2003) "Apartheid", [en línea], disponible en: <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/apartheid.htm>, recuperado: 18 de noviembre de 2013.
32. Park, A. "Starting from scratch: the role of leadership in the foreign policymaking of the Baltic States, 1991-1999". *East European Quarterly*. Summer 2005. Vol. 39. No. 2. pp. 229-270.
33. Pastrana, E. Vera, D. (2012). Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global. En E. Pastrana, S. Jost, & D. Flandes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (págs. 135-183). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
34. Pippia, J. M. 2011. *El Realismo Neoclásico y la movilización de recursos. El caso de la República Popular China (1971-2008)* [tesis de maestría]. Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) - Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona, Maestría en Relaciones y Negocios Internacionales.
35. *Policy Paper*, (2003, diciembre), "Colombia y sus vecinos: Escenarios de relacionamiento", núm. 1, pp. 1-8.
36. *Policy Paper*, (2006, diciembre), "Relaciones Colombia-Ecuador: retos y oportunidades para el restablecimiento de la confianza", núm. 11, pp. 1-12.
37. *Policy Paper*, (2005, agosto), "la Agenda Colombia – Estados Unidos: TLC y Plan Colombia", núm. 16, p. 1-12.

38. *Portafolio* (2013, 29 de enero), "El país profundiza relaciones con Chile, Perú y México", [en línea], disponible en: <http://www.portafolio.co/negocios/relaciones-comerciales-colombia-chile-peru-y-mexico>, recuperado: 17 de diciembre de 2013.
39. Ramírez, S. (2004, Julio-agosto), "Colombia y sus vecinos", en *Nueva Sociedad, Democracia y política en América Latina*, núm 192, pp. 144-156.
40. Ramírez, S. (2012), "Dos años del gobierno Santos: Política exterior" [en línea], disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3132-dos-anos-del-gobierno-santos-la-politica-exterior.html>, recuperado: 23 de septiembre de 2013.
41. Rose, G. 1998. Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics* 51 (1): p. 144-172.
42. Russell, R. "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas". En: Russell, Roberto. (ed.) *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1990. pp. 255-274.
43. Tickner, A. B. 2007. "Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales". *Colombia Internacional*. 65, enero-junio. Universidad de los Andes. Bogotá.
44. Tokatlían, J.C. (2011, 24 de julio), "Colombia como poder medio", en *El Tiempo*, Bogotá, Editorial.
45. Trujillo, A. (2012). Problemáticas transfronterizas colombo ecuatorianas en torno al conflicto armado colombiano. En Pastrana, S. Jost, & D. Flandes, Editores, *Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación*, Bogotá, Konrad Adenauer-Pontificia Universidad Javeriana. Pp. 41-66.
46. Velosa, E. "Asía-Pacífico es más que economía: la necesidad de una política exterior integral", en Eduardo Pastrana, Stefan Jost y Martha Lucía Márquez, Editores, *Más allá de la seguridad democrática*, Bogotá, Konrad

Adenauer-Pontificia Universidad Javeriana-Universidad Tecnológica de Bolívar-Universidad Sergio Arboleda, 2010, pp. 509-520.

47. Vieira, E. (2011), "Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración" (pp. 145-178). En Cardona, D. (edit.), *Colombia: una política exterior en transición*, Bogotá, FESCOL.
48. Wohlforth, W. C. 1993. *The elusive balance. Power and perceptions during the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.
49. Wohlforth, W. C. 2002. U.S. strategy in unipolar world. En *America Unrivaled. The future of balance of power*. John Ikenberry ed. Cornell University Press.
50. Zakaria, F. 2000 [1998]. *De la riqueza al poder. Los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos*. Barcelona: Gedisa.