

**“COLOMBIA Y SU ADECUACIÓN A LOS REGÍMENES INTERNACIONALES DE LA
OCDE: EL PROBLEMA DE LA VULNERABILIDAD PARA EL SECTOR AGRÍCOLA”**

RICARDO GARCÍA BRICEÑO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C
2018**

**“COLOMBIA Y SU ADECUACIÓN A LOS REGÍMENES INTERNACIONALES DE LA
OCDE: EL PROBLEMA DE LA VULNERABILIDAD PARA EL SECTOR AGRÍCOLA”**

RICARDO GARCÍA BRICEÑO

**TRABAJO PRESENTADO PARA OBTENER EL TITULO DE MAESTRIA EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

**ASESOR DE TESIS:
ANDRÉS MAURICIO VALDIVIESO COLLAZOS**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C
2018**

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
 - 1.1. Planteamiento del problema de investigación
 - 1.2. Objetivos
 - 1.2.1. Objetivo general
 - 1.2.2. Objetivos específicos
 - 1.3. Hipótesis
 - 1.4. Desarrollo metodológico
 - 1.5. Estado del arte

2. LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA COMO TEORÍA PARA EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES
 - 2.1. Origen y desarrollo de la teoría de la interdependencia compleja
 - 2.2. Actores estatales y su adhesión a los regímenes internacionales
 - 2.2.1. Regímenes internacionales y políticas de adhesión para los Estados
 - 2.2.2. Élites gubernamentales e interés estatal
 - 2.2.3. Multilateralismo estatal y complejidad
 - 2.3. Interdependencia, sensibilidad y vulnerabilidad

3. LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) CÓMO RÉGIMEN INTERNACIONAL Y SU PARADIGMA PARA EL SECTOR AGRARIO Y RURAL
 - 3.1. Desarrollo histórico de la OCDE como régimen
 - 3.2. Descripción de la OCDE como régimen
 - 3.3. Políticas de adhesión al régimen de la OCDE e interdependencia
 - 3.4. Estándares y paradigma de la OCDE como régimen para el sector agrícola
 - 3.5. Recomendaciones de la OCDE con régimen para el sector agrícola en Colombia

4. EL ESTADO COLOMBIANO Y SU RECORRIDO PARA LA APROBACIÓN DEL SECTOR AGRÍCOLA EN SU PROCESO DE INGRESO A LA OCDE

4.1. Apertura y multilateralismo en el gobierno de JMS

4.2. Élités gubernamentales e intereses estatales para el desarrollo del campo

4.3. Sensibilidad del Estado colombiano frente a la aprobación del comité de agricultura en su ingreso a la OCDE

4.3.1. Sensibilidad en la adaptación de las políticas públicas al régimen

4.3.2. Sensibilidad presupuestal en la implementación de las políticas públicas y programas afines

4.3.3. Sensibilidad gubernativa

5. VULNERABILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO PARA EL SECTOR AGRÍCOLA Y RURAL EN EL MARCO DEL INGRESO A LA OCDE

5.1. Breve contexto histórico y social del campo colombiano

5.2. Vulnerabilidad del sector rural y agrícola en la aprobación del ingreso de Colombia a la OCDE

5.3. Vulnerabilidad del sector rural y agrícola en su ingreso a la OCDE en el marco del posacuerdo

5.3.1. Vulnerabilidad asociada a la continuidad de las políticas suscritas para la adhesión

5.3.2. Vulnerabilidad asociada a las capacidades gubernamentales

5.3.3. Vulnerabilidad asociada a las capacidades presupuestales

6. CONCLUSIONES

7. REFERENCIAS

LISTA DE ACRÓNIMOS

AL:	América Latina
ADP:	Acuerdo de Paz
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
FARC-EP:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
JMS:	Juan Manuel Santos
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OI:	Organismo Internacional
PE:	Política Exterior
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
RRII:	Relaciones Internacionales

LISTA DE TABLAS

- Tabla 1: Sensibilidad y vulnerabilidad en la interdependencia compleja.
- Tabla 2: Interdependencia compleja y costos
- Tabla 3: Países miembros de la OCDE
- Tabla 4: Promedio GINI países OCDE
- Tabla 5: Componentes para el nuevo contexto del desarrollo rural OCDE
- Tabla 6. Articulación nuevo paradigma y recomendaciones para Colombia
- Tabla 7: Enfoques de la política exterior JMS
- Tabla 8: Cronología ingreso a la OCDE, Diálogos de Paz y Transformación Rural
- Tabla 9: Presupuesto de la Nación Colombiana y presupuesto agrario
- Tabla 10: Ejes temáticos Misión para la Transformación Rural del Campo

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Componentes del nuevo paradigma para el desarrollo rural OCDE

Gráfica 2: Factores para la sensibilidad

Gráfica 3: Factores para la vulnerabilidad

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del problema de investigación

En junio de 2010, en el escenario como presidente electo, Juan Manuel Santos (JMS) emprendió una gira por Europa para visitar a los gobernantes de España, Francia y Alemania con el firme interés de buscar el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Ramírez, 2011). Posterior a ello, desde su primer día en la Casa de Nariño, una de las principales prioridades estratégicas en la agenda de política exterior (PE) para su gobierno fue el ingreso a este organismo internacional (OI). Para formalizar este objetivo, en enero de 2011 “el país manifestó su interés de ingresar a la OCDE y comenzó un trabajo preliminar con 10 de los 250 Comités y Grupos de Trabajo que hacen parte de la Organización” (Presidencia, 2015).

La adhesión del Estado Colombiano a este OI pasó de ser durante su primer periodo presidencial de uno de los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2011) a convertirse en el eje articulador del PND de la Nación colombiana en su segundo mandato. En la ley 1753 de 2015, las disposiciones generales del PND 2014-2018 “Todos por un nuevo País” señalaron como objetivo general el “construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno Nacional, con los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico” (OCDE), (PND, 2015). Finalmente, luego de 5 años de proceso y de recibir aprobación en 23 comités, el 30 de mayo de 2018 el presidente JMS firmó en París ante el consejo de la OCDE a nivel ministerial el acuerdo de adhesión de Colombia a este OI siendo el país miembro número 37 (OCDE, 2018).

Ahora, luego de hacer formal la invitación para iniciar el proceso de adhesión, el 19 de septiembre de 2013, la Organización entregó la hoja de ruta a Colombia en la cuál “se establecen los términos, condiciones y procedimientos para el proceso de acceso de Colombia a la OCDE” (Ministerio de Agricultura, 2015). Como fue comunicado en su momento por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), en el transcurso del año 2014 se realizaron diversas misiones y reuniones en donde Colombia expuso su

política agropecuaria y piscícola para finalmente el 6 de mayo de 2015, por cuenta del Comité de Agricultura de este OI, ser el primer comité en recibir el visto bueno a las estrategias presentadas, lo que permitió que el País fuera aprobado y recibiera con ello las “Recomendaciones de la OCDE para el sector rural y agrícola” (Presidencia de la República, 2015; OCDE, 2015).

No obstante, la adhesión a este organismo internacional suscitó diversas reacciones en su contra. Desde diferentes sectores se levantaron críticas, resistencias e incredulidades sobre la decisión del ejecutivo frente al ingreso de Colombia a este organismo (González, 2014; El Tiempo, 2015; Robledo, 2015). Principalmente, esta suerte de oposiciones se sustenta en las asimetrías de las capacidades del Estado colombiano para ingresar a un régimen internacional como la OCDE (conocido como un “club de países ricos”) en razón de las capacidades materiales, presupuestales y productivas de los Estados que la integran (Villanueva, 2017). Para el año 2012, según cifras del DANE, los niveles de pobreza en la población colombiana alcanzaron un 32.7% versus un 11.3% de la media establecida en los países vinculados a la OCDE. Por otra parte, al comparar el año 2012 en su coeficiente GINI los países de América Latina (AL) vinculados a este organismo evidencian grandes diferencias. Contrasta el 0,51 de Colombia, con el 0.50 de Chile, el 0,47 de México y el 0,31 de la media GINI en los países OCDE (Sierra, 2014).

Las asimetrías manifestadas se han concentrado de forma estructural durante décadas en las regiones rurales del País donde sus poblaciones han sido invisibilizadas y excluidas. Estas cuestionan de fondo la eficacia del Estado colombiano en dar tratamiento a los problemas estructurales que enfrentan las sociedades rurales en relación a la cobertura de bienes y servicios públicos, la capacidad gubernamental de garantizar los derechos fundamentales a sus poblaciones, así como la capacidad de gestionar programas, estrategias y recursos para sacar del atraso productivo al campo propiciado en gran parte por el conflicto armado.

Por ello, adherirse a un régimen como la OCDE implica ser regidos por los estándares de productividad aplicados a los Estados vinculados a este OI, lo que obliga

a estos sectores a competir con los países más desarrollados del mundo, pero desde los atrasos, asimetrías y problemáticas ya señaladas. Según el informe de Fedesarrollo, solamente abordando la problemática del conflicto, en aras para que las comunidades mantengan su compromiso con la paz, “el Gobierno Nacional debe establecer mecanismos eficaces y ágiles para garantizar que el desarrollo llegue prontamente a los territorios. Debe tener en cuenta que, según la experiencia internacional, los diez primeros años son críticos para evitar un resurgimiento del conflicto” (Fedesarrollo, 2017, p.15).

En relación a aspectos como la tierra, bien fundamental para desarrollar las capacidades productivas, según el Censo Rural (2015), se estima que, de los aproximadamente 806.622 hogares rurales, el 53% se dedican a actividades agropecuarias. Sin embargo, el 59.5% jamás ha tenido tierra ni siquiera a título de tenencia. Por lo tanto, ¿cómo competir con unidades de producción a escala mundial sin siquiera contar con menos 5 hectáreas de tierra para garantizar la seguridad alimentaria de sus familias?

Ahora, como es señalado por Keohane y Nye (1977), la vinculación de un Estado a un régimen internacional como la OCDE genera afectaciones en múltiples niveles que pueden repercutir en su contra. Mas aún, cuando para sectores sociales y económicos se deben realizar ajustes políticos, presupuestales y de gobierno para su adhesión, pero donde al observar de forma comparada las desigualdades y asimetrías en relación a los otros actores vinculados al régimen les demandarán esfuerzos importantes para equiparar sus capacidades. De este modo, en el caso de estudio analizado es importante observar las implicaciones que enfrentó el Estado Colombiano en los sectores agrícolas y rurales en el proceso de adhesión a la OCDE y su prospección luego de esta.

Por lo tanto, atendiendo a la descripción del problema, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál fue la sensibilidad que enfrentó el Estado Colombiano en la aprobación del comité para el sector agrícola y cuál vulnerabilidad puede enfrentar el País en los sectores rural y agrícola por cuenta de su ingreso a la OCDE? Para tal fin,

este trabajo realizará un análisis desde la teoría de la interdependencia compleja (Keohane y Nye, 1977; Keohane, 1984) persiguiendo los siguientes objetivos.

1.2 Objetivos de Investigación

1.2.1 Objetivo general

Analizar la sensibilidad que enfrentó el Estado Colombiano en la aprobación del comité para el sector agrícola y la vulnerabilidad que puede enfrentar en los sectores rural y agrícola por cuenta de su ingreso a la OCDE.

1.2.2 Objetivos específicos

1.2.2.1 Formular un marco interpretativo desde la teoría de la interdependencia que brinde herramientas para el análisis de la problemática planteada.

1.2.2.2 Caracterizar el desarrollo de la OCDE como régimen internacional, su estrategia para América Latina y las políticas de adhesión para el sector agrícola en la actualidad.

1.2.2.3 Interpretar y comprender la sensibilidad enfrentada en el gobierno del presidente Santos (2010-2018) para la aprobación del comité de agricultura en el marco del proceso de vinculación a la OCDE.

1.2.2.4 Interpretar y proyectar la vulnerabilidad que puede enfrentar el Estado Colombiano en los sectores agrícola y rural por cuenta de su ingreso a la OCDE.

1.3 Hipótesis

Se plantea la siguiente hipótesis: el Estado colombiano demostró una baja sensibilidad en la aprobación del comité para el sector agrícola. Esto se evidencia en haber sido el primer comité del País en recibir la aprobación por cuenta de la OCDE y la fuerte incidencia de las recomendaciones de OCDE en la formulación de las políticas públicas para este sector y los PND, en el aumento presupuestal que pasó de \$1,6 billones en 2013, a \$5,4 billones de pesos en 2014 en inversión, siendo el 2014 el principal año para la aprobación de este comité, y pese a la politización que enfrentó el

gobierno por los diálogos de paz, logró cohesionar los dos procesos para finalizar aprobados.

No obstante, en el mediano y largo plazo, el País puede enfrentar una alta vulnerabilidad en estos sectores por causa de la falta de la continuidad y estabilidad en las políticas suscritas o transversales al proceso de adhesión, en lo particular a aquellas vinculadas a los ADP (puntos 1 y 4) y la falta de compromiso con la adhesión del País al régimen de la ONU en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de los campesinos, el cuál Colombia se abstuvo de votar. A si mismo, el alto costo que implica la implementación de los acuerdos y su política de subsidios (1.2% del PIB anuales) por los próximos 15 años, recursos que solamente el Estado tiene garantizado el 0.7 billones y que ponen en tensión el modelo de desarrollo de la OCDE en oposición al sistema de subsidios suscritos en los ADP (Fedesarrollo, 2017). Por último, el reto gubernamental para gestionar políticas intersectoriales con enfoque territorial enfocadas en dar tratamiento efectivo a las problemáticas complejas y estructurales de estos sectores como lo señalaron las recomendaciones de la OCDE (2015), la Misión Rural (2015), los ADP (2016) y distintos informes especializados (FEDESARROLLO, 2017).

1.4 Desarrollo metodológico

Con el propósito de dar respuesta a la pregunta de investigación y alcanzar los objetivos trazados en la misma, se realizó una propuesta metodológica con los siguientes componentes.

La metodología fue de tipo exploratoria, dado que se realiza una aproximación inicial al objeto de estudio y se construyen herramientas analíticas para su abordaje; a su vez, es de carácter hermenéutico donde se realizó en la lectura crítica de las fuentes citadas y se interpreto la evidencia empírica encontrada en informes, discursos y documentos oficiales de los actores vinculados al caso de estudio.

El análisis fue direccionado desde las categorías presentadas en el marco teórico con el propósito de interpretar, comprender y proyectar la vulnerabilidad que puede enfrentar el Estado colombiano por su adhesión a la OCDE en su sector agrícola y rural.

Para el desarrollo de la investigación se consultaron como primera fuente documentos oficiales del Estado, tales como, los ADP, la Misión para la Transformación Rural, los regímenes y las recomendaciones de la OCDE; los discursos presidenciales y ministeriales y documentos oficiales consultados en los sitios web de la Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y de la OCDE. También, como primera fuente se analizan los informes presidenciales frente al avance del proceso de ingreso de la OCDE y los diálogos de paz. A su vez, se consultan documentos oficiales de otros actores enlistados en las referencias de este trabajo.

Como segunda fuente se referenció literatura especializada en política exterior colombiana, políticas públicas, regímenes internacionales y trabajos científicos que abarcaron temas tales como desarrollo rural y agrícola, posconflicto, conflicto armado, el análisis de la OCDE, entre muchos otros temas. Finalmente, se consultaron informes como los desarrollados por FEDESARROLLO, Concilio Noruego para Refugiados, ONU, entre otros.

1.5 Estado del arte

Como punto de partida para esta investigación se realizó una revisión de las investigaciones adelantadas y que a la fecha dan una visión clara del estado del arte frente al ingreso de Colombia a la OCDE. Se consultaron principalmente bases de datos como EBSCOhost, ProQuest y journals que abordan el estudio de las RRII. A su vez, se observaron trabajos de grado de maestría y literatura académica especializada.

En esta búsqueda resalta el trabajo de Carlos Tassara (2015), donde se aprecia el cambio emergido en la política exterior y el posicionamiento internacional de Colombia por cuenta del primer año del gobierno Santos. En este marco, se observó el proceso de adhesión a la OCDE como una apuesta relevante la cuál apunta a consolidar al Estado en un nuevo estatus como País emergente. Su análisis apunta a revisar “el uso de la revisión entre pares para mejorar la calidad de la formulación, implementación y monitoreo de las políticas publicas de sus estados miembros” (Tassara, 2015, p.70)

como estrategia relevante de este OI para el desarrollo de la gobernanza. Concluye su artículo apuntando las implicaciones que traerá para el País ingresar a la OCDE en referencia a las políticas sociales y fiscales siendo estas benéficas.

El trabajo de Gehring y Cuervo (2015), explora el proceso de adhesión a la OCDE y el camino que prepara para el posconflicto. Sugieren los autores, que gran parte de las buenas prácticas de gobernanza y el desarrollo obtenido en políticas públicas para el Estado durante el proceso de adhesión que han sido y serán implementadas en el plano doméstico se relacionan con los asuntos centrales para la superación de las problemáticas estructurales del país, y la necesidad de grandes transformaciones en las capacidades productivas que demandan los sectores rurales y agrícolas. Concluye afirmando que el proceso de ingreso tiene el potencial de ser un catalizador para dar un tratamiento más sólido a las temáticas internas y, sobre todo, la necesidad de un compromiso político al largo plazo para alcanzar tales cambios y transformaciones.

Por último, se revisa el libro publicado por la Universidad Eafit y la Konrad Adenauer Stiftung, donde Vargas (2018) elabora un trabajo sistemático donde se describe histórica y geopolíticamente a la OCDE; a su vez, se trata desde tres capítulos los aspectos concernientes al ingreso de Colombia a este OI: 1) su proceso de ingreso, 2) la prospectiva del País y 3) las realidades de su adhesión. Finalmente, el trabajo concluye haciendo un balance de los grandes retos de la inserción obtenida en 2018 a un organismo de talla global afirmando que el éxito para el Estado Colombiano en relación al proceso dependerá de la acertada calidad en sus políticas para mantenerse durante el tiempo bajo los estándares de esta institución.

2 LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA COMO TEORÍA PARA EL ANÁLISIS DE LOS RÉGIMENES INTERNACIONALES

El marco teórico interpretativo escogido para analizar el ingreso de Colombia al régimen de la OCDE y el problema de la vulnerabilidad para el sector agrícola es la teoría de la interdependencia compleja. Para ello, este capítulo se orienta desde la siguiente disposición. En un primer aparte, se hace un recorrido desde los inicios de este enfoque teórico y sus principales características realizando esta desde la comparación y diferenciación de otros enfoques teóricos. Un segundo aparte revisa la construcción de los regímenes internacionales y la construcción de interdependencias, para en un tercer aparte, acotar el análisis hacia los costos que trae para un Estado ingresar a un régimen internacional adoptando las variables planteadas en el trabajo de Keohane y Nye (1977), sensibilidad y vulnerabilidad, discriminadas en una propuesta de tres subcategorías, sirviendo las mismas como eje para el desarrollo del análisis realizado en este trabajo, tanto en su metodología como en su estructura.

2.1 Origen y desarrollo de la teoría de la interdependencia compleja

En el campo de la disciplina de las relaciones internacionales (RRI), el estudio de los regímenes internacionales (que luego abarcaría a su vez el estudio de las instituciones internacionales) tuvo una primera reflexión importante en 1977 con el trabajo de Keohane y Nye "*Power & Interdependence*". Este trabajo surge en medio del debate existente entre dos fuertes corrientes teóricas, también llamada la "convergencia *neo-neo*", entendido como el acercamiento que a finales de los años setenta experimentaron las principales escuelas de pensamiento de las RRII: el neorrealismo y el neoinstitucionalismo (Walt, 1998; Costa, 2005).

Su trabajo planteó el surgimiento de un marco explicativo y un concepto analítico denominado "interdependencia compleja", desde el cual se propendió por la comprensión del surgimiento de los regímenes internacionales, la gobernanza internacional y los

modelos de interdependencia originados entre diversos actores estatales y no estatales, y el comportamiento de los Estados por su vinculación a estos. Posteriormente, esta teoría sería refinada en su libro *“After Hegemony”* (1984) e *“International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory”* (Keohane, 1989).

Para esta época, el declive de la potencia hegemónica (EE.UU.), el creciente auge de corporaciones multinacionales, de movimientos sociales transnacionales y de organizaciones internacionales no solo esbozó la idea del debilitamiento de la soberanía territorial estatal por cuenta del multilateralismo y la interdependencia creada por estos, sino que también planteó la observancia privilegiada del Estado como una unidad económica (Keohane y Nye, 1977). Así, desde su estudio inicial, los regímenes internacionales se usaron para expresar y explicar tanto los parámetros como los perímetros de la gobernanza desde instituciones internacionales no-jerárquicas (como es en el caso de estudio de este trabajo), principalmente vinculado al escenario de la economía internacional (Gilpin, 1987) o también observado como la política de las relaciones globales (Toklatian y Pardo, 1990).

De esta forma, como es señalado por Robert Putman en su artículo *“Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”*, para comprender como la diplomacia y la política doméstica interactúan es importante reconocer la conexión y correlación entre los asuntos nacionales e internacionales (1998). Katzenstein y Krasner, citados por Putman, resaltan la importancia “de los factores domésticos en la política económica internacional”, señalando que, “el propósito central de todas las estrategias de política exterior económica es hacer compatible la política doméstica con la política económica internacional” (1998, p. 431). En palabras de Keohane y Nye (1977), la complejidad ahora tejida en la PE de los Estados se origina por el viraje cada vez más intenso de una agenda liderada por la seguridad nacional a una agenda multilateral marcada fuertemente por los asuntos económicos. Así, siguiendo a Putman, las acciones de PE son escalonadas en una agenda a dos niveles o como “un espiral” (spillover) donde las consideraciones estatales, la estructura del sistema internacional junto con sus diversos actores (estatales

y no estatales) y las variables internas, interactúan para la construcción de la agenda y las decisiones de la PE y las relaciones internacionales de los Estados (1997).

Ya para principios de los ochentas, en el marco de una conferencia, Stephen Krasner (1982) planteó una definición que desde entonces se ha asumido como canónica¹ en el campo de estudio de los regímenes en la disciplina de las relaciones internacionales y que a pesar las críticas que ha recibido señala cuatro aspectos centrales para la comprensión de estos. Se entiende entonces un régimen internacional como:

los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos o implícitos, en torno a los cuales convergen las expectativas en un área temática concreta de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, causación y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones específicas para la acción. Los procedimientos de toma de decisión son las prácticas prevalecientes para la realización y la implementación de las elecciones colectivas. (Krasner, 1984, p.2)

Posteriormente, de forma temática, en la literatura especializada, los regímenes internacionales comenzaron a ser abordados en función de su carácter normativo. Su estudio abarcó un enfoque conceptual inicial que continuó lo propuesto por Krasner (1982) en donde su variedad polisémica generó fuertes discusiones y posiciones enfrentadas. Luego de este debate, se propuso un enfoque ontológico disputado básicamente en dos enfoques: uno constructivista y otro realista (Costa, 2005).

Ahora, en un esfuerzo por robustecer este enfoque teórico y dar respuesta a las críticas recibidas, Hasenclever, Mayer y Rittberger (1997) en su trabajo *"Theories of International Regimes"* clasificaron en tres corrientes teóricas principales el estudio de los regímenes o instituciones internacionales, a decir, un enfoque neoliberal, uno realista y uno cognitivista. Hasenclever, et., al. (1997), hacen un enfoque de análisis más

¹ Principalmente se puede atender a las críticas que elabora Kratochwil y Young. Ver para Kratochwil, F. (1989). "Rules, norms and decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs" (1989), y para Young, O. (1986), "International regimes. Toward a new theory of institutions, World Politics, vol 39, 104-122".

conductual, lo que ha sido percibido por algunos autores como más sofisticado y como más genuinamente neoinstitucionalista (Walt, 1998), esto es, el comprender desde un enfoque sociológico las relaciones de comportamiento que se construyen entre los regímenes internacionales con otros actores (Costa, 2005). Se aclara que para el proceso de análisis de este trabajo se hará uso de los enfoques neoliberal y realista de para el estudio de los regímenes internacionales.

Siguiendo a Hasenclever, et, al. (1997), en el estudio de regímenes internacionales, la perspectiva neoliberal y realista tienen mucho en común y al ser combinadas dan lugar a una teoría mucho más completa. En primer lugar, desde el aporte realista, pese a la existencia de los regímenes y de las OI, los Estados continúan ocupando un papel central dentro del sistema internacional, y aunque sigue siendo el actor más relevante del sistema internacional no es el único. Esto permitió, como lo señalan los autores

estudiar de manera más sistemática el papel que desempeñan los actores no estatales en la formación de los regímenes internacionales. Es así que los estudiosos han examinado las llamadas "comunidades epistémicas", es decir, las redes transnacionales de expertos en determinadas áreas, que comparten tanto hipótesis sobre los procesos físicos y sociales que requieren de la acción internacional, como una visión de las políticas públicas que debieran adoptarse. (Hasenclever, et, al. 1997, p.502)

De esto se desprende la importancia de observar para el análisis de PE, política comparada, política internacional a otros actores dentro del sistema internacional, al Estado desde su estructura interna y los factores vinculados a lo doméstico, así como, las interacciones en dos niveles que desde allí se desprenden (Putman, 1997). Por ello, a diferencia de lo señalado en el realismo estructural de Waltz (1979), donde el comportamiento internacional de los Estados es principalmente explicado a partir de la estructura del sistema internacional, la teoría de la interdependencia compleja señala que "las características internas (de los Estados) generan grandes variaciones en su comportamiento" (Keohane, 1984, p.29). En consecuencia, esta teoría concibe al Estado no solamente como una unidad racional sino como una estructura compleja donde a su

vez intervienen variables domésticas y actores internacionales multilaterales, regímenes, OI, entre otros.

En segundo lugar, los regímenes internacionales forman parte de la agenda de estudio de las corrientes liberales contemporáneas o posliberales dado que están basadas en los principios de la ilustración donde la democracia y el libre comercio son el fundamento para la paz perpetua kantiana (Burchill, 2009). No obstante, este enfoque identifica al Estado como un actor fundamental para la regulación del “laissez-faire” actuando de una forma más intervencionista y regulatoria conocido como neo-liberalismo o neo-institucionalismo (Mayer, Rittberger, y Zürn, 1993). De esta manera, los autores afirman

El análisis de los regímenes considera, implícita o explícitamente, que las instituciones internacionales no- jerárquicas son deseables. Esta orientación normativa del análisis de regímenes está fundada sobre un argumento relativamente simple, con dos componentes: (1) como resultado de los crecientes intercambios y transacciones en el nivel internacional, la necesidad de una regulación política ‘más allá del Estado-nación’ se ha incrementado dramáticamente; (2) la respuesta ‘moderna’ a una extensión del espectro de las interacciones sociales, es decir, la creación de algún tipo de entidad estatal, no parece viable en el nivel internacional. (Mayer, Rittberger y Zürn, 1993, pp. 393-394).

Adicional a esto, según lo planteado por el neoliberalismo, la cooperación y la armonía entre los Estados que se definen como democracias liberales, es lo que actúa como garantía para evitar las confrontaciones armadas entre los mismos. Para lograr tal finalidad, los Estados recurren a acuerdos y normas en aras de alcanzar sus objetivos comunes realzando la importancia de los regímenes y organizaciones internacionales (Keohane y Nye, 1977, Keohane, 1984; 1987).

En síntesis, los regímenes se construyen sobre la base de la cooperación para alcanzar objetivos colectivos que fungen sobre la idea de intereses y ganancias compartidas lo que estimula el multilateralismo y las vinculaciones cooperantes entre Estados.

2.2 Actores estatales y su adhesión a los regímenes internacionales

Para el desarrollo de los regímenes, los actores estatales juegan un papel importante dado que efectúan un papel vinculante y de validación de los mismos por someterse a estos. Para tal finalidad, se presentan a continuación, tres elementos centrales que fomentan la adhesión de los Estados a los regímenes internacionales para luego plantear herramientas de análisis que se desprenden de esta teoría y que sirven como herramientas valorativas para la comprensión de la sensibilidad y vulnerabilidad a la que está sometido un Estado cuando interactúa con estos organismos internacionales.

2.2.1 Regímenes internacionales y políticas de adhesión para los Estados

El estudio de los regímenes implica comprender cómo se originan y se sostienen dentro de la estructura del sistema internacional. En primer lugar, estos existen cuando se construyen relaciones de interdependencia efectuadas por redes de “reglas, normas y procedimientos” (Keohane y Nye, 1997, p.35). Para la existencia y desempeño de los regímenes como OI deben existir un conjunto de normas que funcionen como el vínculo que los mantiene y los sostiene (Keohane y Nye, 1977; Krasner, 1982; Keohane, 1984; 1987). Sogge afirma que los regímenes “se validan y estabilizan por el mejor pensamiento disponible, especialmente aquel conocimiento que es coherente con los modelos de políticas y economía del actor racional” (Sogge; 2009, p.12).

Lo más importante en la construcción de los regímenes internacionales es que estas sean consideradas demandas procedimentales legítimas. Para ello, estas deben ser valoradas bajo un “aura de legitimidad” para luego ser estimadas como normas (regímenes). De este modo, los actores que se someten a estas normas no lo hacen por que sean impuestas, sino porque las perciben como genuinas y legítimas (Walt, 1998; Mayer, Rittberger, y Zürn, 1993). Desde esta lógica, los regímenes internacionales que aplican modelos de desarrollo neoliberal se identificaban por tener una política sólida y de buenas prácticas para la gobernanza tal como es el caso de la OCDE (Burchill, 2009).

Consecuentemente, la autonomía de los Estados comprometidos en relaciones de interdependencia es reducida puesto que la adhesión de un Estado a un régimen internacional implicará la modificación o ajuste de sus políticas, afectando con ello su población y su economía. De allí que los ajustes normativos que deba realizar el actor que se adhiere a un régimen u OI en su política doméstica implicará la adopción de principios, normas, reglas y procedimientos, cediendo así su autonomía y resultando en pérdida de soberanía gubernamental (Hasenclever, et, al.,1997; Keohane, 1988; Krasner, 1982; Walt, 1998). Es por ello que “el concepto legal de la soberanía del Estado y el hecho práctico de la sustancial autonomía estatal coexisten con las realidades de la interdependencia económica y estratégica” (Keohane, 1984, p.380).

2.2.2 Élités gubernamentales e interés estatal

Otro elemento central es la importancia de revisar y considerar el papel de los funcionarios y las burocracias en la adhesión a los regímenes internacionales y el desarrollo de la agenda de Estado en relación a los asuntos internacionales. Para un análisis dentro de los lineamientos de la interdependencia compleja, es ambiguo pretender que un Estado actúe bajo un interés propio. Tanto la jerarquización de problemas como la variedad de metas y estrategias que se trazan los gobiernos están estrechamente relacionadas con los intereses que sus funcionarios y burocracias puedan tener (Keohane y Nye, 1977; Keohane, 1984; Hasenclever, et, al.,1997). Para estos autores, allí radica la complejidad y la construcción de interdependencias llegando a conflictos de intereses al interior de los Estados y a la politización de la agenda, así como, la dificultad de mantener un “patrón político constante” (Keohane y Nye, 1977, p.47), al igual que pone en evidencia las dificultades existentes para el control centralizado de la política exterior (Walt, 1998; Russel, 2006).

Para este constructo teórico, las acciones de un Estado dentro del sistema internacional no se desprenden principalmente de una política de Estado o de una gran estrategia nacional, sino de la capacidad y el poder relativo de quienes están en las esferas de negociación. En estas descansa principalmente el poder del ejecutivo (jefe de

Estado y ministros) los cuáles gozan de información privilegiada del aparato político, militar y económico de la Nación, lo que los capacita para comprender las presiones y restricciones que plantea el contexto internacional. Putman sostiene que “las elites del ejecutivo tienen un papel especial en la mediación de las presiones nacionales e internacionales precisamente porque están directamente expuestos a ambas esferas” (1998, p. 432). Desde sus percepciones e ideologías el ejecutivo evalúa las amenazas y oportunidades del sistema internacional; a su vez, deduce los intereses nacionales con miras a generar diversas estrategias diplomáticas, militares y económicas en su política exterior para dar balance a los retos y ventajas propias del contexto mundial. De este modo, los problemas internos y externos propenden por el incremento de la sensibilidad y vulnerabilidad. De esta manera, los regímenes deben comprenderse como “acuerdos motivados por el auto-interes” (Keohane, 1984, p. 87).

En la práctica, los intereses o percepciones que tengan las élites gubernamentales, políticas y económicas privilegian la toma de decisiones que ejecutan los Estados en su agenda de política exterior y de política internacional. Por lo tanto, analizar cómo se agregan las percepciones y cómo se construyen los intereses nacionales dará respuesta a comprender las causas y propósitos que cumplieron en esta toma de decisiones (Milner, 1992). Sobre todo, los vínculos directos entre las burocracias de diferentes países generan relaciones transnacionales y transgubernamentales evidenciando como no solo pretenden la obtención de sus propios intereses bajo la sombra de perseguir el interés estatal, sino que también son capaces de formar coaliciones de gobierno llegando aún a la politización y control de la agenda. Como lo indica Keohane y Nye, “los grupos internos disconformes habrán de politizar los temas y pugnarán por incluir otros tradicionalmente considerados como internos a la agenda estatal” (1977, p.51).

Para ahondar en este planteamiento, Milner señala que “la toma en consideración de la política doméstica parece esencial para comprender la cooperación internacional” (1992, p.497). Para tal fin, la autora señala un primer elemento para el análisis que implica observar “cómo se agregan las percepciones y cómo se construyen los intereses

nacionales”; como un segundo elemento de análisis considerar las “estrategias que adoptan los estados para alcanzar sus objetivos”; y como un tercer elemento, dado que la política doméstica constituye “el paso final en el establecimiento de los acuerdos cooperativos”, la ratificación desde la adecuación de políticas es “esencial”, dado que los generadores de políticas tienden a “anticipar las reacciones domésticas” mientras negocian en la arena internacional (1992, p. 493).

Desde lo anterior, los Estados generan una interacción en el desarrollo e implementación de su política en dos vías: primero la de sus elites y unidades de decisión con el sistema internacional y segundo, el Estado representado en el ejecutivo y su articulación con la base estatal, esto es, los actores societales junto con las variables domésticas intervinientes del contexto interno. Por tanto, las unidades de decisión enfrentan un escenario de dos niveles en la concepción y la aplicación de la estrategia de la política internacional y exterior. Sobre este aspecto, la relación a “dos niveles” de la agenda de la política exterior es susceptible a la capacidad de negociación, a la sensibilidad y la vulnerabilidad que los actores societales puedan enfrentar por cuenta de estas negociaciones (Putman, 1998).

2.2.3 Multilateralismo estatal y complejidad

Por último, la comprensión que da la teoría de la interdependencia compleja al concepto del multilateralismo puede ser entendido en dos dimensiones dando guías importantes para el entendimiento de la complejidad del entramado de conexiones y vínculos bajo los cuáles se tejen las relaciones interestatales.

Como primera característica, el multilateralismo es expresado y construido desde múltiples canales bajo los cuáles las sociedades están vinculadas (Keohane y Nye, 1997). Así, podría considerarse la complejidad interna de los Estados al mirar “los grupos de presión, a la opinión pública, a la evolución de la estructura de las economías nacionales, a las relaciones entre ramas las distintas de la administración, a las cosmovisiones e ideaciones de los gobernantes y/o a la personalidad de los líderes” (Costa, 2005, p.36) que plantean un sistema de múltiples niveles en el que las políticas

doméstica, nacional, regional y global se interrelacionan y se integran en redes a ritmo acelerado (Milner, 1992).

Como segunda característica de este multilateralismo se puede observar la variedad de metas y la diversificación de la agenda. Keohane y Nye señalan que múltiples actores plantean múltiples temas de agenda, los cuáles enfrentan los intereses de los diversos grupos internos aumentando la probabilidad de la no formulación de una PE coherente (1977). Esto origina que cada burocracia operante en los Estados se mueva en pro de sus intereses afectando un patrón político constante, aumentando la interdependencia compleja gestionada desde metas colectivas.

2.3 Interdependencia, sensibilidad y vulnerabilidad

Finalmente, para el modelo de interdependencia compleja, dependencia como concepto significa “un estado en que es determinado o significativamente afectado por fuerzas externas”. Por el contrario, en una definición simple, interdependencia “significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (Keohane y Nye. 1977, p.22). A la luz de esta diferenciación, estos autores plantean que donde se dan efectos de costos recíprocos en los intercambios es cuando se puede hablar de interdependencia. Keohane y Nye señalan que “las relaciones interdependientes siempre implicarán costos, dado que la interdependencia reduce la autonomía; pero es imposible determinar a priori si los beneficios de una relación serán mayores que los costos” (1977, p.23). Por ello, el concepto de interdependencia compleja puede ser analizado desde dos principales rasgos: 1) los costos durante el proceso de adaptación de políticas al régimen, y 2) los costos durante cierto lapso de tiempo para permanecer en el régimen. El primer rasgo hará referencia a la sensibilidad y el segundo a la vulnerabilidad.

Los costos explícitos o implícitos de la interdependencia, no necesariamente son simétricos y dependen de las capacidades y recursos de poder de los Estados. Esto advierte que “los Estados deben tomar en consideración tanto las ganancias absolutas

como las relativas cuando examinan las posibilidades de una cooperación basada en regímenes” (Hasenclever, et, al.,1997, p. 507). En este sentido, para distinguir el papel del poder en la interdependencia, los teóricos de la interdependencia compleja plantean dos dimensiones: 1) la sensibilidad y 2) la vulnerabilidad (Keohane y Nye, 1977).

La sensibilidad hará entonces referencia a los “grados de respuesta dentro de una estructura política. (...)” y “puede medirse no meramente por el volumen de los flujos que transponen las fronteras, sino también los efectos de costo de los cambios en las transacciones sobre las sociedades y los gobiernos. La sensibilidad de la interdependencia se crea mediante las interacciones dentro de un marco de políticas. (...) La interdependencia de sensibilidad puede ser tanto social o política como económica. (Keohane y Nye, 1977, p.26)

Ahora, en segunda instancia, la dimensión de la vulnerabilidad se define como “la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aún después de haber modificado las políticas” (Keohane y Nye, 1977, p.28). A su vez, la vulnerabilidad dependerá de la “voluntad política, de la capacidad gubernativa y de la disponibilidad de recursos” (Nye, 1977, p. 29). Por último, la internacionalización de la economía afecta la sensibilidad y la vulnerabilidad a los cambios externos y por tanto las constricciones y oportunidades que los gobiernos visualizan (Keohane y Milner, 1996).

De este modo:

- a mayor sensibilidad, mejor y mayor éxito en el proceso de adaptación y adhesión al régimen internacional.
- a mayor vulnerabilidad, mayor y más alto riesgo al fracaso en la obtención de los objetivos propuestos por la vinculación al régimen y mayor impacto de los costos que debe asumir el Estado en sus sectores sociales y económicos.

Desde lo anterior, se propone a continuación una tabla de análisis que agrupa en tres subcategorías que desde diversos elementos ayudan a la comprensión de la

sensibilidad y la vulnerabilidad que permiten analizar la interdependencia compleja en relación a los costos. Esta matriz es realizada basada en el enfoque teórico expuesto en líneas anteriores, principalmente desde una construcción interpretativa propia, caracterizada desde los trabajos de Keohane y Nye, 1977, y Keohane (1984). Por lo tanto, la tabla propuesta responde a las dificultades encontradas en este trabajo de investigación de encontrar aspectos, características o modelos que permitieran desde rangos más precisos de medición realizar el análisis de los costos por la adhesión al régimen para los Estados. A continuación, se presenta una propuesta construida sobre la base teórica ya señalada.

SENSIBILIDAD Y VULNERABILIDAD EN LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA PARA LOS ACTORES ESTATALES		
Variable	SENSIBILIDAD	VULNERABILIDAD
Categoría	Enmarca el proceso de adhesión al régimen por cuenta del actor estatal	Enmarca las etapas posteriores al proceso de adhesión al régimen por cuenta del actor estatal
Transferencia de políticas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Observa la capacidad estatal para ajustar y adaptar las políticas públicas a la normatividad del régimen. Su análisis puede ser dado en relación a los “grados de respuesta” en la transferencia de políticas que pueda realizar del régimen a su política doméstica. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se entiende como la capacidad para dar continuidad a las políticas vinculadas con el régimen. ✓ Implica observar el impacto del cambio de los intereses de los actores en el gobierno, en el poder económico y en la sociedad.
Capacidad presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Señala la disponibilidad de recursos financieros y presupuestales para implementar las nuevas políticas y programas relacionados al proceso de adhesión al régimen. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Disponibilidad de recursos financieros y presupuestales para dar continuidad a las políticas y a los programas. ✓ Capacidad de inversión.

	Su análisis puede ser dado desde un comparativo en relación a la inversión fiscal y presupuestal o en las nuevas disposiciones presupuestales.	
Capacidad de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Capacidad del Estado para cohesionar élites y diversos actores en pro del objetivo de adhesión. ✓ Articulación al interior del gobierno en sus entidades estatales para, así como, de las élites económicas y actores sociales del País en la negociación de adhesión. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Es la capacidad de un Estado para desarrollar y fortalecer su infraestructura administrativa y jurídica para dar continuidad a las políticas. ✓ Se puede generar por la oposición de partidos políticos y grupos de oposición que producen desestabilidad política. ✓ Constricciones y oportunidades al interior del gobierno en sus entidades estatales para continuar con los objetivos vinculados al régimen.

Tabla 1. Sensibilidad y vulnerabilidad en la interdependencia compleja. Elaboración propia basado en los siguientes autores: Keohane y Nye, 1977; Keohane, 1984; Milner, 1993; Hasenclever, et, al.,1997

SENSIBILIDAD			
Alta  Baja	Ajuste, transferencia y adaptabilidad de políticas.	Disponibilidad de recursos financieros y viabilidad presupuestal.	Cohesión y articulación del gobierno frente al proceso de adhesión; voluntad política.
	Política	Presupuestal	Gubernamental

Gráfica 2: factores para la sensibilidad

VULNERABILIDAD			
Alta  Baja	Discontinuidad y ruptura de las políticas vinculantes; cambio en los intereses de las élites económicas y de gobierno	No disponibilidad de recursos financieros; poca viabilidad presupuestal e inversión	Baja capacidad para cohesionar las élites de gobierno y de articular las entidades estatales. Oposición y ruptura de gobierno.
	Política	Presupuestal	Gubernamental

Gráfica 3: factores para la vulnerabilidad

De este modo, la teoría de la interdependencia compleja como marco interpretativo, permite analizar de mejor manera cómo el ingreso a la OCDE estuvo altamente influenciado por el interés del gobierno de turno, los cuáles fueron definitivos para alcanzar el proceso de adhesión. También, permiten analizar las acciones que marcaron el proceso de aprobación del comité de agricultura y la cohesión gubernamental frente al proceso coyuntural de los diálogos de paz con las FARC.

Finalmente, estas categorías de análisis construidas desde la teoría de la interdependencia compleja permiten considerar la vulnerabilidad que tienen los sectores

agrícola y rural del Estado colombiano cuando por su vinculación a la OCDE debe considerar la continuidad a las políticas de adhesión y a las recomendaciones, a sus capacidades gubernamentales y a la disponibilidad de recursos materiales y presupuestales para el desarrollo de infraestructura productiva, para la provisión de bienes y servicios públicos, entre otros.

3 LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) CÓMO RÉGIMEN INTERNACIONAL Y SU PARADIGMA PARA EL SECTOR AGRARIO Y RURAL

(...) la OCDE ha sido y es una organización “abierta a las sociedades abiertas, abierta a los mercados abiertos y abierta a la libertad en todas partes”.

Ángel Curría (Secretaría General OCDE; 2011)

3.1 Desarrollo histórico de la OCDE como régimen

Desde una mirada histórica, los OI han tenido una aparición y una expansión muy importante en el siglo veinte como regímenes para el desarrollo de los Estados. Babb y Chorev (2016) especifican tres momentos en la evolución de los regímenes que modelan este proceso a nivel internacional.

En primera instancia, observan un primer momento desde la segunda guerra mundial y hasta fines de la década de 1970. Casos como la ONU y sus agencias se especializaron en difundir normas e ideas y el Banco Mundial en proporcionar recursos. El segundo período abarca desde la década de los 70's hasta el comienzo de la década del 2000, donde en asocio con la centralización de la autoridad del Banco Mundial, se crean vínculos más estrechos entre las reglas, los recursos y las ideas para el desarrollo de los OI. Finalmente, Babb y Chorev (2016) argumentan la vigencia de un tercer momento más débil generado por el surgimiento de nuevos actores, la descentralización y la fragmentación de su radio de poder evidenciado en la disminución de la influencia de los paradigmas de sus políticas y migrando a estrategias para su fortalecimiento y vigencia (Babb y Chorev, 2016). En síntesis, estos tres períodos señalan un surgimiento, un momento de consolidación y un momento de crisis y pérdida de vigencia.

Siguiendo esta estructura histórica, se revisa el surgimiento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo. Asociada al contexto de la segunda guerra mundial, en un primer momento, la OCDE tiene su origen en 1948 cuando fue creada la Organización

para la Cooperación Económica Europea cuya finalidad era dirigir el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa Occidental (OCDE, 2016a). El 14 de diciembre de 1960 Canadá y Estados Unidos se unieron a los miembros de la OCEE para suscribir una nueva convención. Estos dos países se sumarían a la lista de los 18 Estados Europeos que hasta ese momento integraban la OCEE (OECD, 2011); el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) nace oficialmente cuando la Convención de 1960 entra en vigor (OCDE, 2016a).

En su segundo momento, en su inicio oficial como la OCDE, esta organización se concentró en ser un ente exclusivo para los países del Atlántico del Norte, con pocas excepciones (Japón y Australia).

Ya en un tercer momento, con la finalización de la Guerra Fría, la apertura neoliberal de la década de los 90's y la emergencia de nuevas economías como Brasil, China, Corea del Sur y Taiwán, entre otros, la OCDE dio comienzo a una suerte de reformas para dar respuesta a los importantes cambios que recibieron al siglo XXI (Bourdon, 2009). Frente a los Estados miembro que ingresaron antes de la caída de la Unión Soviética (primer y segundo momento) se observa una diferencia considerable en la media del GINI-Per Cápita con los países que ingresaron a la organización después de los 90's. En los primeros, para el año 2016 la media del GINI-Per Cápita fue de USD \$44.450, y para los segundos, la media del GINI-Per Cápita fue de USD \$16.180 (ver tabla 2).

Por consiguiente, los esfuerzos que la OCDE viene realizando tienden a dejar de ser un "club de países ricos" para transformarse en una organización multilateral, más global, bajo una estrategia de mayor integración con países diversos en términos económicos y políticos (Clifton y Díaz, 2011). Es por ello, que este OI ha intentado vincular a su lista de países miembros a aquellos que en otro momento no clasificarían dentro de sus lógicas, llevando sus esfuerzos el adherir países en vía de desarrollo, estableciendo para ello, programas regionales en África, América Latina y Asia (OCDE, 2016b).

Tabla 2: Promedio GINI países OCDE

Países	GINI inferior	GINI mayor	Media GINI
Entre 1961 y 1973	\$11,230	\$82,440	\$44,450
Entre 1994 y 2016	\$9,040	\$36,240	\$16,810
Colombia 2016	\$6,350		

Elaboración propia. Fuente: OCDE y DataBankWorld Development Indicators

En la actualidad 37 países están vinculados a la OCDE, entre ellos dos países latinoamericanos: Chile, México y Colombia.

Tabla 1: Países miembros de la OCDE

	Ingreso	País	PIB (2018)	GINI-PerCapita (2018)
1	10/04/1961	Canadá	1,584,300,641,709	\$43,660
2	12/04/1961	Estados Unidos	18,357,322,261,004	\$56,810
3	02/05/1961	Reino Unido	2,778,488,332,756	\$42,330
4	30/05/1961	Dinamarca	326,603,438,882	\$56,990
5	05/06/1961	Islandia	19,048,781,637	\$56,990
6	04/07/1961	Noruega	431,410,627,926	\$82,440
7	02/08/1961	Turquía	892,974,914,675	\$11,230
8	03/08/1961	España	1,281,827,829,994	\$27,600
9	04/08/1961	Portugal	205,256,389,279	\$19,880
10	07/08/1961	Francia	2,590,030,003,109	\$38,720
11	17/08/1961	Irlanda	247,037,147,987	\$51,760
12	13/09/1961	Bélgica	474,615,820,494	\$41,820
13	27/09/1961	Alemania	3,624,637,555,852	\$43,850
14	27/09/1961	Grecia	205,128,878,469	\$19,090
15	28/09/1961	Suecia	540,634,396,530	\$54,590

16	28/09/1961	Suiza	680,144,751,306	\$81,240
17	29/09/1961	Austria	400,510,466,496	\$45,790
18	13/11/1961	Países Bajos	793,746,929,537	\$46,640
19	07/12/1961	Luxemburgo	41,667,358,966	\$71,470
20	29/03/1962	Italia	1,923,095,481,348	\$31,730
21	28/04/1964	Japón	4,816,891,774,618	\$37,930
22	28/01/1969	Finlandia	247,551,747,554	\$45,050
23	07/06/1971	Australia	1,313,015,524,940	\$54,420
24	29/05/1973	Nueva Zelandia	181,833,150,479	\$38,750
25	18/05/1994	México	1,153,528,596,720	\$9,040
26	21/12/1995	República Checa	185,267,419,912	\$17,540
27	07/05/1996	Hungría	123,365,551,104	\$12,570
28	22/11/1996	Polonia	481,401,128,011	\$12,690
29	12/12/1996	Corea	1,414,399,935,894	\$27,600
30	14/12/2000	República Eslovaca	91,257,742,851	\$16,810
31	07/05/2010	Chile	242,505,910,540	\$13,540
32	21/07/2010	Eslovenia	44,636,778,482	\$21,620
33	07/09/2010	Israel	309,784,394,061	\$36,240
34	09/12/2010	Estonia	23,368,226,502	\$17,750
35	01/07/2016	Letonia	28,557,776,660	\$14,570
36	03/05/2018	Lituania	42,430,236,293	\$14,790
37	03/05/2018	Colombia	308,997,882,17	\$6,350

Elaboración propia. Fuente: OCDE y DataBankWorld Development Indicators (2018)

3.2 Descripción de la OCDE como régimen

La OCDE es una agrupación de países desarrollados, de medianos y altos ingresos cuya vocación es la de ser un organismo global para establecer normas a nivel mundial

que siguen altos estándares de calidad. Según Keohane, la calidad de sus normas hace que los actores que se adhieren a este OI no son coaccionados por la fuerza, sino que automotivados por su propio interés aceptan las mismas (1984).

Este organismo es conformado por 14 direcciones, cada una especializada en un campo de trabajo de la organización. Las principales áreas de la OCDE son: administración pública y desarrollo territorial, agricultura, asuntos financieros y empresariales, asuntos fiscales, ciencia, tecnología e industria, comercio, cooperación con países no miembros, desarrollo, economía, educación, empleo y cohesión social, energía, estadísticas, iniciativa empresarial y medio ambiente (OCDE, 2016a).

En principio, el enfoque de esta organización fue el económico, dado que centró sus esfuerzos en el desarrollo y el crecimiento económico y en los factores de tipo estructural que influyen en el mismo; no obstante, con el tiempo ha ido expandiendo su rol a otros campos sirviendo como un foro permanente entre sus miembros desde el cuál se proveen importantes recursos para el campo social y ambiental, articulándolos desde la economía, el crecimiento y el desarrollo (Carroll y Kellow, 2011; OCDE, 2017) donde “a partir de la promoción de políticas económicas compatibles con la economía de mercado (...) la OCDE forma parte del cúmulo de agrupaciones intergubernamentales de carácter neoliberal” (Villanueva, 2017, p.23)

Siguiendo a Carroll y Kellow (2011), la OCDE se diferencia de otros organismos de gobernanza global por su capacidad de generar un “poder guía” gestado desde una comunidad de tecnócratas también conocido como comunidades epistémicas o tanques de pensamiento. Funge como una institución intergubernamental en la gobernanza global dentro del sistema internacional, aportando “al buen gobierno corporativo, a la estabilidad de los mercados financieros, a la inversión y al crecimiento económico” (OCDE, 2004, p.3).

Desde la comprensión de la teoría de la interdependencia compleja, este organismo puede ser visto como un régimen internacional (Keohane y Nye, 2002). Según Carroll y Kellow, (2011) la OCDE es un actor híbrido dentro del sistema internacional, dado que desempeña un rol en la agenda diplomática, así como de tanque de

pensamiento. A su vez, desde su creación, y posterior a ella, la OCDE ha ido adquiriendo autonomía e independencia al punto de asumir roles de “agente difusor” de un complejo modelo de desarrollo de inspiración neoliberal hacia terceros países. Siguiendo a Hasenclever, et, al. (1997) también puede analizarse desde un enfoque constructivista el rol que desempeña la OCDE en la formación y transmisión de reglas, normas e ideas en la política internacional como factores que lideran las políticas y los procesos mundiales (Carroll y Kellow, 2011; Momani y Menzies, 2012).

Marcussen indica que el establecimiento de normas y lineamientos por cuenta de la OCDE no propenden por ser fuertes o de “*hard regulation*” (2004, p.90). Es por ello, que gozan de una alta estima y de aceptada reputación, siendo muchos de estos lineamientos adoptados como mejores prácticas por parte de los Estados, las OI y el sector privado. De esta forma, la persuasión moral desde la evaluación comparada y la revisión entre pares hace que la OCDE realiza es uno de mecanismos informales para el sometimiento a sus estándares dado que el no cumplimiento de los mismos afecta la reputación de aquel que incumpla dentro del grupo de miembros (Bourgon, 2009).

Así, la OCDE hoy día ha llegado a consolidarse como un régimen internacional de relevancia en la gobernanza global, que brinda asesoría a países miembros y no miembros, pero que, a su vez promueve políticas que afectan mundialmente ámbitos como el económico, el sector de la salud, el del ambiente y el educativo, estimulando procesos de globalización, interdependencia y multilateralismo entre los países (OCDE, 2013).

3.3 Políticas de adhesión al régimen de la OCDE e interdependencia

Como es indicado por Keohane (1984), Keohane y Nye (1977) y Krasner (1982), para la existencia y desempeño de los regímenes como OI deben existir un conjunto de normas que funcionen como el vínculo que los mantiene y los sostiene. Así mismo, el buen ejercicio de la cooperación entre países tiene lugar cuando estos se ajustan en su

comportamiento a las percepciones actuales o anticipadas de otros mediante un proceso de coordinación de políticas (Keohane, (1984).

De esta forma, la OCDE como régimen internacional efectúa un proceso de adhesión el cual, mediante un proceso de invitación, los países que buscan ser miembros deben ajustar sus políticas públicas bajo los estándares de este OI. Por tanto, para la adhesión de un Estado, la OCDE plantea una “hoja de ruta” que cuenta fundamentalmente con tres elementos centrales: (1) el análisis y suscripción de aproximadamente 250 estándares; (2) el sometimiento a estudios de revisión por cuenta de la OCDE y (3) la participación del país de ingreso al organismo en comités técnicos de discusión en la Organización.

En lo correspondiente a Latinoamérica como región, luego de 20 años de estrecho trabajo, la OCDE en junio de 2016 lanzó el “Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe”; en este hemisferio se encuentran en camino de adhesión los países de Costa Rica y el Perú (OCDE, 2016b). En principio, la adhesión de países a este organismo “supone un proceso de evaluación de indicadores socioeconómicos y de gobernabilidad a nivel interno, así como la implementación de una serie de recomendaciones a partir de lineamientos que genera la OCDE como requisitos para ser parte de dicha organización” (Gehring y Cuervo, 2015, p.652).

3.4 Estándares y paradigma de la OCDE como régimen para el sector agrícola

Este apartado tendrá en consideración las proyecciones para AL en el sector agrícola y el Nuevo Paradigma para el Desarrollo Rural generado desde la OCDE como parte de sus recomendaciones para este sector a nivel mundial. A su vez, se observan las recomendaciones que realizó este régimen internacional a Colombia para el sector agrícola como parte del proceso de adhesión.

América Latina, es una región principalmente caracterizada por agrupar países de renta media (CEPAL, 2016). A pesar de ser ello, los países en desarrollo han superado “el ritmo de crecimiento de los desarrollados en casi cinco puntos porcentuales desde

2003” (Ocampo, 2012, p.27). Ocampo también señala que la respuesta de la economía en AL frente a la crisis global de 2008-2009 fue positiva en muchos sentidos dado que “no hubo crisis financieras internas ni de balanza de pagos, ni ningún desborde inflacionario, y muchos países pudieron poner en marcha políticas anticíclicas, especialmente en materia monetaria y crediticia (2012, p.29).

Sumado a estas tendencias macroeconómicas, uno de los sectores donde puede concentrarse el mayor desarrollo para la región está en su potencial agrícola registrado en el informe conjunto “Perspectivas Agrícolas 2014-2023” elaborado por la OCDE y la FAO (por sus siglas en inglés “*Food and Agriculture Organization of the United Nations*”). Este señala que América Latina encabeza la lista donde se dará el mayor incremento en la producción agropecuaria que suplirá la demanda de alimentos generada por los más de 770 millones de habitantes en el mundo en la próxima década, especialmente en el continente asiático; luego le siguen las regiones de África subsahariana, Europa del Este y partes de Asia (2014).

No obstante, los sectores rurales de los países en vía de desarrollo incluyen la mayor población bajo condiciones de pobreza en el mundo. Esto se acentúa por la falta de oportunidades laborales, la baja calidad en la educación, la limitada infraestructura y la falta de acceso a servicios y mercados (OCDE, 2016a). En el marco de las anteriores caracterizaciones, en 2016 surge el Programa Regional de la OCDE para América Latina, el cual tiene como meta “apoyar a la región en el avance de su agenda de reformas en tres prioridades claves: aumentar la productividad, promover la inclusión social y fortalecer las instituciones y la gobernanza” (OCDE, 2016d). A su vez, enfocando las nuevas realidades y demandas para el desarrollo agrario, la OCDE propone “El nuevo paradigma para el desarrollo rural” (NRDP por sus siglas en inglés “*New Rural Development Paradigm*”).

Los sectores rurales entonces dependen altamente del aprovechamiento de los motores económicos. Por consiguiente, los gobiernos deben implementar políticas más ambiciosas para enfrentar los desafíos generales que enfrenta la agricultura, en particular, dejar el apoyo directo a los agricultores y optar por brindar mayor ayuda a los

sistemas de innovación que promuevan la productividad y la sostenibilidad, según la OCDE/FAO (2014). Es por ello que, para Ocampo (2012) y Restrepo y Bernal (2014), uno de los retos más importantes que tiene la región es dinamizar su capacidad productiva. Por ello, la OCDE señala que estas deben atender los siguientes componentes (ver gráfico 1):

Gráfico 1: componentes del nuevo paradigma para el desarrollo rural OCDE



Elaboración propia. Fuente: OCDE, 2016a.

Tabla 3: Componentes para el nuevo contexto del desarrollo rural OCDE

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Conexión ciudad – ruralidad	✓ Indica la integración o creación de sistemas que integren o contengan lo rural y lo urbano con un alto desempeño en el acceso a los mercados laborales (<i>non-farm employment</i>) y

	<p>de servicios, bienes y nuevas tecnologías, así como, a la exposición de la innovación y nuevas ideas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La agricultura no es el eje de las economías rurales; deben crearse diversos y variados mercados paralelos entre la ciudad y el campo (p. ej. turismo). ✓ Construir interdependencias que fortalezcan las regiones como un todo.
Demografía	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El incremento en la población rural es una de las tendencias que acrecienta y perpetua la pobreza en estas regiones. Por ello, el acceso a servicios de salud, programas de educación y orientación, al igual, que la planeación familiar integra parte de la visión sistémica para el desarrollo rural. ✓ Invita a enfocar los activos rurales (naturales, culturales y sociales) de las comunidades para su propio desarrollo (turismo, ocio, paisajismo, entre otros).
Género (equidad)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Implica el reconocimiento del rol crítico de la mujer en el desarrollo rural (43% de las mujeres en los países en vía de desarrollo son la fuerza laboral, responden por la seguridad alimentaria de sus casas y el cuidado de los hijos). ✓ Incluye garantizar los derechos sobre la propiedad, las habilidades y el conocimiento técnico para el control y la dirección de los recursos como semillas, tecnología, riego, agua, fertilizantes, así como, el acceso al crédito y a servicios de extensión.
Gobernanza <i>“intersectorial</i> <i>multiactor”</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Señala la capacidad del gobierno para integrar la estrategia de desarrollo a todos los niveles involucrando los entornos locales, regionales y nacionales, así como, al sector privado, la cooperación internacional, las ONG´S y comunidades rurales.

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Integra una administración central y no una política “estrecha” específica a las zonas rurales; es decir, la construcción de una política integrada. ✓ Admite más iniciativas de “abajo arriba”, frente a las que se emprenden de “arriba abajo”. ✓ Aprovechamiento de los conocimientos locales para la gobernanza, así como, fortalecer la misma y las capacidades institucionales.
Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Señala la mejora en la distribución de los recursos estatales y la movilidad social. A su vez, señala dar mayor prioridad a las inversiones que a los subsidios. ✓ Erradicar la cultura de las subvenciones. ✓ Combatir la exclusión de diferentes grupos.
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Involucra infraestructura que facilite y reduzca los costos de transacción, fortalezca la conexión entre los sectores rurales y urbanos, y brinde acceso a la educación y servicios de salud de calidad.
Multi sectorialidad “enfoques territoriales multisectoriales”	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Debe enfocar las políticas rurales, estrategias para el desarrollo rural, así como, la promoción de actividades aparte del sector agrícola que promuevan la generación de empleo en los sectores de la industria y servicios. ✓ Su enfoque debe ser estar más centrado en los territorios que en los sectores, es decir, aprovechar la diversidad de tipos de regiones rurales (microrregiones).
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Demanda reconocer que los entornos rurales son susceptibles a las amenazas del cambio climático, el agotamiento de los recursos naturales y la escasez de agua.

	✓ Controlar la industrialización del campo frente a la contaminación de los recursos acuíferos, la biodiversidad y la protección de los ecosistemas.
--	--

Elaboración propia. Fuente: OCDE, 2008; OCDE 2016a.

3.5 Recomendaciones de la OCDE como régimen para el sector agrícola en Colombia

De acuerdo con la OCDE, a principios de la década pasada, la dirección del gobierno para las políticas agrícolas se centró en desarrollar la competitividad de diversas cadenas productivas, pero los instrumentos implementados siguieron sin poder abordar adecuadamente los verdaderos desafíos estructurales a los que se enfrenta el sector agrícola (2015). Se harán entonces referencia a algunos de estos desafíos, para luego abordar el paquete de recomendaciones que realizó la OCDE para este sector y su relación con el nuevo paradigma para el desarrollo rural.

Partiendo de lo anterior, la OCDE como régimen realizó las siguientes recomendaciones para Colombia entregadas en el documento “Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015”. Este instrumento fue elaborado bajo la misma “metodología empleada por la OCDE para monitorear las políticas agrícolas en los países de la OCDE” (OCDE, 2015) (ver tabla 4).

Tabla 4: Articulación nuevo paradigma y recomendaciones para Colombia

Nuevo Paradigma Rural	Recomendaciones OCDE para Colombia
Conexión ciudad – Ruralidad	✓ Mejorar los sistemas de comercialización y de acceso a los mercados de insumos.

Demografía	N/A
Género (equidad)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Restitución de tierras a víctimas del conflicto. ✓ Acelerar el registro de los derechos sobre la tierra.
Gobernanza “intersectorial multinivel”	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Construir políticas para la competitividad a largo plazo. ✓ Generar ordenamiento institucional local y regional articulado con la nación en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo (MADR) ✓ Mejorar la representación institucional a nivel local. ✓ Fortalecer las fases de evaluación y monitoreo del ciclo de políticas. ✓ Actualizar el sistema catastral y el registro de los derechos sobre la tierra. ✓ Reforzar y mejorar el sistema de tributación de la tierra. ✓ Superar la fragmentación institucional por la deficiente coordinación y duplicidad en las tareas y presupuestos que ejecutan las entidades del Estado en este sector. ✓ Eliminación del Incoder / reducción de organizaciones estatales que realizan varias funciones. ✓ Apoyo a asociaciones de agricultores de pequeña escala con fines comerciales. ✓ Mejorar la base de evidencia empírica e información disponibles para la toma de decisiones políticas. ✓ Reforzar la interacción entre los responsables de la adopción de políticas y las distintas partes interesadas en todos las fases de adopción de políticas, tanto a nivel central como nivel regional. ✓ Fortalecer el sistema de derechos sobre propiedad intelectual.

Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Implantar una política inclusiva de acceso a la tierra para la población campesina, mujeres, afrodescendientes e indígenas.
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inversión en servicios públicos, infraestructuras de riego. ✓ Aumentar la infraestructura de transporte para superar el rezago en el cual se encuentra el país. ✓ Reforzar el sistema sanitario y fitosanitario para promover el aumento de la competitividad de las exportaciones. ✓ Mejorar y fomentar el transporte fluvial. ✓ Dar un mejor uso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con nuevas tecnologías como la biotecnología y la nanotecnología, en el marco de alianzas internacionales. ✓ Fortalecer la educación superior en las zonas rurales para la formación de mano de obra calificada en el conjunto del sistema agroalimentario.
Multisectorialidad “enfoques territoriales multisectoriales”	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Equiparar la productividad agrícola al nivel del sector industrial, de manufactura y minería. ✓ Adaptar la capacidad para absorber innovaciones que no pueden estar adaptadas para los contextos regionales y agrícolas a pequeña escala.
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejorar la supervisión regulatoria sobre el abastecimiento, uso y almacenamiento del agua. ✓ Reforzar el sistema de innovación agrícola. ✓ Promoción del uso sostenible de los recursos naturales. ✓ Reevaluar el marco de las inversiones públicas y privadas en materia de innovación agrícola.

Principalmente, este nuevo paradigma hace énfasis en la necesidad de diseñar marcos de formulación de estrategias específicas y contextualizadas a los países y a sus diferentes entornos, maximizadas en políticas complementarias que puedan adaptarse a diversas trayectorias del desarrollo económico (OCDE, 2008; OCDE, 2016a). No obstante, los componentes señalados obedecen más a políticas y estrategias para el desarrollo productivo y no para el restablecimiento de los derechos fundamentales como es el caso del Estado colombiano. Por ello, a pesar de la alta disposición del gobierno para ajustar sus políticas a este régimen, esto es, según la teoría de la interdependencia, una alta sensibilidad y capacidad de adaptación y modificación, se expresará en el capítulo final como estas no responden de forma completa a las necesidades estructurales del campo colombiano, y al darle prioridad en la implementación de estas, como lo sucedido en el gobierno Santos desde la movilización de los recursos presupuestales, aumentará la vulnerabilidad que pueda enfrentar en el mediano y largo plazo.

4 EL ESTADO COLOMBIANO Y SU RECORRIDO PARA LA APROBACIÓN DEL SECTOR AGRÍCOLA EN EL PROCESO DE INGRESO A LA OCDE

“Y eso sería el mejor de los mundos, si lo hacemos coincidir con ese otro gran paso que estamos tratando de dar en Colombia, y es el de terminar un conflicto armado en el que llevamos más de 50 años, que nos ha frenado (...) si logramos que confluyan el ingreso a la OCDE y una Colombia en paz, a Colombia -ahí sí- que no la detiene nadie”

Juan Manuel Santos, 2013

Como fue expuesto en el marco teórico, la teoría de la interdependencia compleja reconoce el impacto de los intereses y las percepciones de los tomadores de decisión en la formulación de la política exterior y de la construcción de la agenda internacional de los Estados. Según Milner (1992) este elemento no es reconocido solamente por el enfoque teórico en mención, no obstante, este enfoque teórico es entendido como un elemento clave en su agenda de investigación. Por tanto, este capítulo analizará el impacto de las percepciones e idiosincrasia del presidente JMS, así como, el liderazgo que ejerció para guiar desde su visión e ideas el proceso de ingreso y adhesión de Colombia al régimen de la OCDE.

En el caso analizado se recogen las ideas expresadas en sus discursos presidenciales para evidenciar tal fin. Así mismo, se observan las acciones más importantes en la agenda Estatal en lo relacionado a la aprobación del comité agrícola por parte de la OCDE, y posteriormente, la aplicación de las recomendaciones para el sector agrícola. De otro parte, se examina los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC-EP como un evento coyuntural a este proceso de ingreso, el cual complejizó la sensibilidad y la vulnerabilidad enfrentada por el País.

4.1 Apertura y multilateralismo en el gobierno de JMS

El 7 de agosto de 2010, con la llegada del presidente JMS a la Casa de Nariño, la política exterior del Estado Colombiano dio un giro importante donde se marcaron

distancias significativas con su predecesor presidente de Colombia (2002 – 2010) Álvaro Uribe Vélez, pero donde a su vez persistieron algunas continuidades (Bermúdez, 2012; Ramírez, 2011; Pastrana y Vera, 2012; González, Mesa y Londoño, 2016).

Como parte de las diferencias y rupturas encontradas, desde su gira internacional como presidente electo, en su discurso de posesión y en los primeros meses de su primer mandato, el presidente JMS buscó la consolidación de una política exterior “moderna, basada en el multilateralismo cooperante, no confrontacional, atenta a la opinión internacional” (Duarte, 2012. p. 681).

Se desmarca así de su antecesor buscando ponerle fin al aislamiento del Estado colombiano en la región producto del alineamiento hacia los Estados Unidos (*Réspice Polum*) consecuencia de la articulación de la PE a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo o a la *securitización*² de la PE (Duarte, 2012; Pastrana y Vera, 2012b; Socorro, 2011). Así, Ramírez (2011), Flandes y Pastrana (2012), señalan que durante el inicio de su gobierno este propendió a reinsertar al país en Suramérica y por diversificar geográfica y temáticamente su agenda (Pastrana y Piñeros, 2016). Como consecuencia de esto, el gobierno Santos tuvo como objetivo el proyectar a Colombia como un miembro activo en espacios multilaterales, entendiéndose como “un tercer momento” de multilateralismo comercial luego de un “primer momento” ocurrido a principios de los 90’s (González, Mesa y Londoño, 2016).

Para ampliar este enfoque, se presenta a continuación el trabajo realizado por González, et, al. (2016), donde desde cuatro enfoques estos autores recopilan las principales acciones que emprendió el ejecutivo para su PE durante el primer mandato 2010-2014. Este trabajo, pone en evidencia como el jefe de gobierno propende por una mirada más hacia la región (*réspice similia*), partiendo de un enfoque multilateral, vinculado a una mayor participación del País en estrategias de cooperación y de

² Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el contexto internacional de lucha contra el terrorismo coincide con el recrudecimiento del conflicto y el aumento del narcotráfico. Por ello, en el periodo presidencial de Álvaro Uribe se da origen a su política de seguridad democrática; estos hechos generaron a comienzos del siglo XXI un fuerte vínculo de la PE colombiana hacia los Estados Unidos. Proceso que, si bien se expresó desde años anteriores (*respice polum*), en el periodo 2002-2010 se consolidó como la securitización de la PE del país.

inserción internacional, en diversos escenarios, tanto económicos como políticos (ver tabla 5).

Tabla 5: Enfoques de la política exterior JMS

	Participación en espacios multilaterales	Organismos regionales	Agenda internacional	Estrategias de inserción internacional
Política Exterior Colombiana	<p>Inicio del proceso para ingresar como miembro pleno a la OCDE.</p> <p>Acercamientos para ingresar al foro APEC.</p> <p>Ingreso al Buró de la asamblea de Estados parte de la Corte Penal Internacional.</p> <p>Firma de acuerdo con OTAN para compartir know-how en materia de anti-narcóticos.</p>	<p>Miembro fundador de la Alianza del Pacífico.</p> <p>Participación activa en organismos regionales.</p> <p>Obtención de la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).</p>	<p>Propuesta de estudio sobre la actual política internacional contra las drogas y el narcotráfico.</p> <p>Rol en la estructuración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).</p> <p>Rechazo al embargo comercial de EE. UU. a Cuba.</p> <p>Intento de mediación en el conflicto Israel - Palestina.</p>	<p>Acercamiento a los vecinos regionales.</p> <p>Firma de diversos TLC.</p> <p>Aumento de socios para Cooperación Sur-Sur (42 en 2011 a 57 en 2014).</p> <p>Apertura de nuevas embajadas.</p> <p>Intento de liderar tratamiento de la crisis de Haití.</p> <p>Facilitación para el retorno de Honduras a la OEA</p>

Fuente: González, Mesa y Londoño, 2016, p.281.

Aunado a estos importantes cambios, Vargas, Sosa y Rodríguez (2012) reconocen el marcado acento de los asuntos económicos y la fuerte tendencia de inserción en el comercio global en el Gobierno Santos. Ahora bien, frente a la articulación de las acciones del gobierno Santos con el proceso de paz, este trabajo asume la postura propuesta por McCandless (2013), el cuál señala que estas fueron de carácter pragmático apuntando a la tendencia de establecer una “Paz Capitalista” donde la construcción de vínculos comerciales se da con cualquier país sin considerar su tradición política como si lo tendría en cuenta la “Paz Liberal” donde los asuntos políticos resaltan sobre los asuntos económicos.

A su vez, el fuerte acento de los asuntos económicos en la agenda internacional es evidenciado en acciones y cifras, tales como, la disminución de la dependencia

comercial de Colombia con EE.UU., en el incremento de un 41% en las exportaciones e importaciones en 2011 en comparación con 2010, en el liderazgo de la creación de la Alianza para el Pacífico, en la diversificación de la agenda comercial propiciada por el acercamiento a los mercados en el Asia-Pacífico y la proyección de ingreso a la APEC (González, Mesa y Londoño, 2016).

Así, las anteriores acciones del gobierno de JMS permiten observar como su política se direccionó hacia fortalecer los vínculos económicos del País desde una visión multilateral, buscando cambiar la imagen de un país problema por la de un país líder en la región (Ramírez, 2011, Pastrana & Vera, 2012).

4.2 Élités gubernamentales e intereses estatales para el desarrollo del campo

Desde la primera semana en la Casa de Nariño, el presidente Santos presentó como uno de los principales objetivos para su gobierno el “impulsar el sector agrícola y transformarlo en un "motor" del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza” (OCDE, 2015, p19). No fueron escasas las oportunidades en las cuáles el jefe de la cartera ejecutiva del país expresó sus intereses para el sector agropecuario y la estrategia de cómo encauzar las capacidades materiales territoriales para ser una potencia agrícola.

Estas fueron las palabras del mandatario, en su discurso de posesión en su segundo gobierno:

A los campesinos les seguiremos cumpliendo, para ponernos al día después de décadas –¡de siglos!– de rezago y abandono de nuestro campo. Nuestros campesinos necesitan mejores servicios públicos, más escuelas, acueductos y alcantarillados rurales, distritos de riego, buenas vías para sacar sus productos. (...)

Por eso vamos a dedicar al agro el presupuesto de inversión más grande que jamás se haya destinado a nuestro campo. (Presidencia de la República, 2014)

Así lo señaló el presidente Santos en la firma de la Ley Zidres y en el día nacional de rendición de cuentas en 2016:

“(L)es estamos dando vía libre a la ley más audaz de nuestra historia para garantizar el desarrollo del campo colombiano. El conflicto atrasó al campo y llegó el momento de cambiar esa realidad. Vamos a aprovechar las ventajas de ser uno de los 7 países del mundo con mayor potencial de producción de alimentos, según la FAO” (Presidencia, 2016).

Se le prometió al país que se iba a discutir una política pública, que era la política pública sobre el futuro del campo, toda la política agraria. Pero con ciertos parámetros. (...) No. Aquí lo que íbamos a negociar, y por eso se aceptó incluir este punto, es algo donde coincidíamos las Farc y el Gobierno, y es que el campo era la cenicienta de la economía, necesitaba más inversión, necesitaba focalizar esfuerzos del Estado para combatir más la pobreza que allá está concentrada, para combatir más la desigualdad que allá está concentrada. (...) Y que el campo tiene un potencial enorme en Colombia que no hemos podido aprovechar precisamente por el conflicto armado. Por la presencia del conflicto armado el Estado no ha llegado a muchos sitios del país y por eso el campo esta tan atrasado. (...) Entonces nos pusimos de acuerdo en una política y el punto sobre ese tema se llama Desarrollo Rural Integral, donde lo que se negoció –y ustedes podrán ver en los acuerdos– es más inversión, más bienes públicos, más escuelas, más hospitales, más carreteras, más proyectos productivos, sin expropiar a ningún propietario de un cultivo de un terreno que lo haya adquirido legalmente. (Presidencia, 2016)

Y hasta el final de su mandato, el presidente JMS expresó ante los campesinos en Boyacá las siguientes palabras:

“Tenemos el capital humano, la tierra, tenemos todo y ahora lo que tenemos es que ponernos a progresar y a desarrollar todo este potencial. Tenemos todo para convertir al país en una despensa del mundo y en una potencia agropecuaria” (Presidencia, 2018)

Por tanto, luego de observar lo expresado por el mandatario como jefe máximo de la élite gubernamental de los colombianos durante los años 2010-2018, se observa como

su liderazgo en su visión del campo se articula al potencial que tiene en los mercados internacionales como alacena para el mundo desde las capacidades territoriales; reconoce que el campo enfrenta un atraso importante como consecuencia del conflicto, y por tanto, resalta la importancia del proceso de paz para la terminación del mismo. Es por ello, que manifiesta la necesidad de llevar más desarrollo al campo articulado al crecimiento productivo.

4.3 Sensibilidad del Estado colombiano frente a la aprobación del comité de agricultura en su ingreso a la OCDE

Luego de comprender el accionar multilateral del gobierno Santos y sus percepciones para los sectores agrícola y rural, se pasa a realizar un ejercicio de análisis para interpretar y comprender la sensibilidad enfrentada por el Estado colombiano para la aprobación del comité de agricultura en el marco del proceso de vinculación a la OCDE. Para ello, se desarrolla un análisis desde los tres elementos planteados por el marco teórico de la teoría de la interdependencia.

4.3.1 Sensibilidad en la adaptación de las políticas públicas al régimen

Particularmente, las intenciones de adhesión de Colombia a la OCDE iniciaron en 2008 al vincularse al Centro de Desarrollo (DEV). Esta es la organización que se encarga del intercambio de información en el cual los países no miembros pueden participar como asociados.

Para el gobierno del presidente JMS, la OCDE es una organización que se reconoce como “una instancia en donde se establecen parámetros de buen gobierno que fomenta la implementación de buenas prácticas para consolidar el desarrollo económico y social de los países” (Presidencia, 2015). Esta visión y enfoque del jefe de Estado fue expresada en sus acciones desde antes de su posesión como mandatario de los colombianos. En junio de 2010 en el escenario como presidente electo, JMS emprendió una gira por Europa, donde visita a los gobernantes de España, Francia y Alemania para

buscar el ingreso de Colombia a la OCDE (Ramírez, 2011). Posterior a ello, desde su primer día en la Casa de Nariño una de las principales prioridades estratégicas en la agenda de PE para su gobierno fue el ingreso de Colombia a la OCDE. Para formalizar este objetivo, en enero de 2011 “el país manifestó su interés de ingresar a la OCDE y comenzó un trabajo preliminar con 10 de los 250 Comités y Grupos de Trabajo que hacen parte de la Organización” (Presidencia, 2015).

En 2010 JMS ya había iniciado la implementación de algunas recomendaciones de la OCDE en el PND (Presidencia, 2015). La adhesión del Estado Colombiano a este organismo trascendió de ser uno de los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo durante el primer periodo presidencial a convertirse en el eje articulador del PND en su segundo mandato (PND, 2011). En la ley 1753 de 2015, las disposiciones generales del PND 2014-2018 “Todos por un nuevo País”, el objetivo general del mismo fue “construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno Nacional, con los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico” (OCDE), (PND, 2015).

En mayo de 2013, el Consejo de la OCDE adopta la decisión de abrir formalmente la discusión de acceso para Colombia. El 20 de septiembre de 2013 la OCDE fijó la Hoja de Ruta para la adhesión de Colombia la cual estableció los términos y condiciones e identifica los 23 Comités del proceso de acceso (Presidencia, 2015); luego se establecieron los 250 instrumentos a partir de los cuales funcionarios colombianos y expertos de los comités OCDE dieron inicio a su trabajo para la evaluación de las políticas públicas y su implementación en el país (OCDE, 2013).

De estos comités, el primer sector en ser aprobado fue el agrícola al ser “aceptado en pleno por el Comité para la Agricultura de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el 15 de mayo de 2015” (Presidencia, 2015). Según el boletín de prensa emitido por el MADR cuando el comité de agricultura fue aprobado por la OCDE:

Para Colombia es importante el ingreso a este organismo pues podrá evaluarse continuamente y compararse con los mejores, incidir en la agenda global y en las

decisiones pluralistas y generar confianza y prestigio para atraer inversión. Además, el país podrá afianzar su presencia en los escenarios más importantes en materia económica y política que permitan mejorar la calidad de vida de las personas.

Este PND 2014-2018 contó en su elaboración con una incidencia directa de las recomendaciones de la OCDE hechas al país entregadas en julio de 2014 por esta institución al país (DNP, 1 Julio 2014). En la elaboración del PND surgieron a partir de lo expresado por el director del Departamento de Planeación Nacional, Simón Gaviria quien señaló que el PND 2014-2018 contenía 136 recomendaciones en 44 artículos, pero finalmente resultó que fueron muchos más instrumentos, en total: 135 lineamientos desarrollados en 168 temas incluidos en 40 artículos de la ley y 8 capítulos de las bases (Presidencia de la República, 2016). De esta manera, el gobierno hizo grandes esfuerzos para cohesionar y articular al país hacia este régimen y a sus políticas de adhesión. Así, el paso a seguir es mirar lo realizado en el sector agrícola.

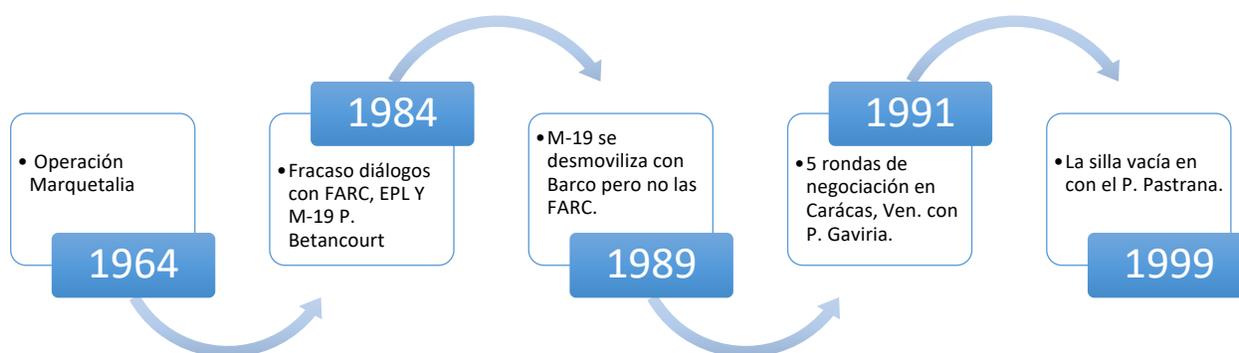
Análogamente, en un proceso paralelo a los esfuerzos por el ingreso de Colombia a este organismo, en 2010 se realizan diálogos secretos de acercamiento con la guerrilla de las FARC y posteriormente en 2013 se instaló la mesa de diálogo en La Habana, Cuba (Presidencia de la República, 2015).

El proceso emprendido por el gobierno Santos para la negociación con la guerrilla de las FARC fue la internacionalización de los diálogos de paz. Se entiende la internacionalización como el proceso mediante el cual se toma “una decisión explícita y consciente: la *decisión* de implicar a actores internacionales en cualquier fase —de hostilidad o negociación— de un conflicto interno” (Borda, 2012, p. 11). Es un proceso de toma de decisiones por parte de agentes concretos que tienen en mente objetivos e intereses específicos. Siguiendo a Borda “tanto los Gobiernos como los grupos insurgentes emplean o evitan diversas estrategias de internacionalización y solo mediante la observación de la manera en que interactúan dichas estrategias será posible entender la complejidad de las diferentes formas de internacionalización de los conflictos” (2012, p. 9).

De este modo, el Estado colombiano en el proceso de acercamiento a la OCDE intenta por quinta vez resolver desde una salida política el conflicto con los actores armados incluyendo a las FARC-EP (ver gráfico 3). Por ello, luego del fracaso en 1998 en el gobierno Pastrana de dar inicio en el Caguán a las negociaciones con esta guerrilla, el 23 de febrero 2012 se comenzó la etapa exploratoria y posteriores negociaciones en La Habana Cuba con esta guerrilla.

“Porque teníamos la experiencia los colombianos de cinco intentos anteriores donde habíamos fracasado, entre otras cosas porque las Farc nunca había llegado con la verdadera intención de negociar, sino con la intención de utilizar las negociaciones para adquirir más espacio político, para adquirir más poder militar.” (Presidencia, 2016)

Gráfico 3: Negociaciones con la guerrilla de las FARC-EP



Elaboración propia. Fuente: Colprensa (2016)

Como parte de su estrategia de internacionalización de las negociaciones, el 10 de agosto de 2010 el presidente Santos restablece relaciones diplomáticas con el presidente Chávez, él cual sirve como intermediario entre el gobierno y la guerrilla. Estos acercamientos entre el gobierno colombiano y las FARC-EP se extienden por año y medio salvaguardando su confidencialidad. Esto implicaba establecer primero la voluntad de negociar antes que la confianza (Kelman, 1996). El mismo presidente Santos lo describió así: “lo primero fue un contacto indirecto con las FARC. Aparentemente ellos habían señalado su interés en iniciar un proceso. Yo ausculté si eso era realidad,

recibimos una respuesta positiva e iniciamos un proceso en una fase secreta” (Presidencia, 2016).

Es importante, en este punto de los primeros acercamientos las tensiones producto de la creación de la agenda de negociaciones. Ahora bien, es bajo el peso de observación y presión internacional que a pesar de las diferentes crisis que enfrentaron los diálogos finalmente alcanzaron el Acuerdo de Paz en noviembre de 2016 teniendo este el reconocimiento de la comunidad internacional y el apoyo de la ONU. Por tanto, la estrategia de continuar con el proceso de internacionalizar la paz fue uno de los aciertos en política exterior del gobierno Santos (Borda, 2012). Finalmente, estos diálogos alcanzaron los Acuerdos de Paz (ADP) refrendados por el Congreso colombiano en diciembre de 2016, teniendo este el reconocimiento de la comunidad internacional y el apoyo de la ONU (Pastrana y Gehring, 2017). En efecto, el proceso de adhesión a la OCDE y los diálogos de paz convergieron y se articularon en un enfoque común, este es, el desarrollo rural del campo. Por ello, el proceso de articulación de políticas de la OCDE tuvo en cuenta lo alcanzado en estos acuerdos.

En lo particular al sector agrícola, los ADP observaron la necesidad de “la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial para beneficio de amplios sectores de la población hasta ahora víctima de la exclusión y la desesperanza” (2016, p. 3). Con estos antecedentes, y desde una visión plural desde actores internacionales como la OCDE, actores societales como las FARC y actores nacionales como el Gobierno Colombiano, el 3 de diciembre de 2015, luego de pasar por distintos niveles de negociación, de consenso, de recomendaciones y acogimiento a las mismas, el gobierno nacional anunció la Reforma Rural Integral (RRI). Esta persigue el objeto de sacar el máximo provecho al potencial agropecuario del país e implementar el punto uno de los acuerdos de paz (Presidencia de la República, 2015).

Esta reforma, la cuál articuló mayormente las recomendaciones de la OCDE y de los ADP, principalmente generaron el acompañamiento de dos programas y una Ley. En primera medida, en octubre de 2015 se lanzó el “Plan Colombia Siembra” definido como “la política agropecuaria del gobierno nacional que representa una apuesta por un nuevo

renacer del campo colombiano. Esta iniciativa propiciará, entre el 2015 y el 2018, el desarrollo del sector agropecuario” (MinAgricultura, 2015).

El segundo programa, fue lanzado el 3 de diciembre de 2015 denominado como “Misión para la Transformación del Campo” (MTC). De este, el DNP señala que es una propuesta del Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, a través del cual “se definirán los lineamientos de política pública para contar con un portafolio robusto y amplio de políticas públicas e instrumentos con el objetivo de tomar mejores decisiones de inversión pública para el desarrollo rural y agropecuario en los próximos 20 años, que ayuden a transformar el campo colombiano.” (DNP, 2016).

Este programa pretende abordar las diversas problemáticas del campo desde un enfoque territorial participativo bajo una mirada desde la ruralidad diferenciada. Plantea superar la visión asistencialista tradicional por considerar a los habitantes rurales como agentes del desarrollo productivo y sujetos de derechos (plenos ciudadanos) (DNP, 2016). Plantea el vínculo entre agentes públicos y privados que construyan tejidos sociales más densos y entrelazados. Esto bajo la finalidad de reducir las enormes desigualdades y brechas entre las distintas regiones y los entornos urbanos y rurales. Para alcanzar sus objetivos, este programa plantea 6 estrategias (ejes temáticos):

Tabla 8: Ejes temáticos Misión para la Transformación Rural del Campo

EJE	DESCRIPCIÓN
Ordenamiento y desarrollo territorial	Estrategia para regular la propiedad, el uso, entre otros, buscando el equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental.
Cierre de brechas sociales con enfoque de derechos	Tiene como objetivo la inclusión social de los pobladores del campo a través de la provisión de bienes de interés social con modelos de intervención que respondan a las necesidades del campo.
Inclusión productiva	Tiene como objeto incorporar a los pobladores del campo en dinámicas económicas complementando la estrategia de inclusión social (acceso a mercados).

Desarrollo de una ruralidad competitiva con énfasis en el sector agropecuario	Tiene como propósito el impulso de la competitividad por medio de la provisión adecuada de bienes públicos, y el fomento de un ambiente macroeconómico y financiero apropiado.
Elementos de sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural:	Se dirige a generar las condiciones de sostenibilidad para las actividades rurales por medio de instrumentos que contribuyan a la conservación del patrimonio del país.
Reforma institucional profunda	Tiene como finalidad contar con un arreglo institucional integral y multisectorial con el fin de darle a los pobladores rurales un papel protagónico como gestores y actores de su propio desarrollo.

Fuente: DNP, 2016. Elaboración propia.

El tercer elemento, fue la firma de la Ley de Zidres el día 29 de enero de 2016 Ley 1776 “Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES.” (Presidencia, 2016). Según la Casa de Nariño, estas zonas “son territorios especiales, aptos para la agricultura, la ganadería, la pesca o los desarrollos forestales, pero alejados de los centros urbanos, con baja densidad de población y limitada infraestructura”. El Gobierno Nacional ha desarrollado estas zonas que por sus condiciones geográficas demandan una alta inversión para que sean productivas” apuntando a la activación la economía en sectores rurales con un componente integral, fortaleciendo la sostenibilidad ambiental y fomentando social de sus habitantes (Presidencia, 2016b).

Esta ley apunta a brindar acceso a la tierra y para adelantar proyectos productivos a cualquier persona, natural o jurídica, con el valor diferencial que para los pequeños y medianos productores que busquen adelantar este tipo de emprendimientos en la Ley Zidres pueda contar con asistencia técnica y financiación bajo créditos blandos. A su vez, apuntaba a consolidar una “reestructuración agraria moderna y progresista para Colombia sobre la base del derecho agrario de Colombia” (Restrepo y Bernal, 2014, p.18).

Lo expuesto con anterioridad explica como el Estado colombiano, desde el esfuerzo político del gobierno, efectuó importantes acciones para articular la voluntad política para la consolidación del desarrollo del sector agrario en el país e implementar las recomendaciones de la OCDE y el proceso de los diálogos de paz. Finalmente, frente a las recomendaciones de la OCDE dadas para este sector, este comité fue el primero en ser aprobado en 6 de mayo de 2015 (Ministerio de Agricultura, 2015).

4.3.2 Sensibilidad presupuestal en la implementación de las políticas públicas y programas afines

En lo referente a la sensibilidad presupuestal, la implementación de las recomendaciones de la OCDE para este sector suscitó la movilización de recursos financieros importantes.

Como primer aspecto a resaltar, se observa que la Nación colombiana dio inicio al censo más importante para responder a un aspecto coyuntural para el Estado y su capacidad estructural frente a sus recursos materiales donde históricamente tenía importantes fallas en su ordenamiento territorial por la ausencia de instrumentos que “regulen la propiedad, el uso, la distribución, la conservación y explotación de la tierra y los recursos naturales del territorio buscando el equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental” (DNP, 2016).

Este censo dio a la Nación un conocimiento real de sus capacidades territoriales y una caracterización social, económica, cultural y de ordenamiento territorial para desde esta medición formular las políticas públicas y el programa de gobierno en función del desarrollo rural. Para la ejecución del Censo Rural el País invirtió la suma de \$350.000 millones de pesos.

El Tercer Censo Nacional Agropecuario fue por su complejidad el mayor ejercicio estadístico a nivel nacional en la historia del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas-DANE. Este ejercicio censal proporciona información estadística, georreferenciada o de ubicación satelital y actualizada del sector agropecuario del país. Es el único de los tres censos realizados en Colombia, que se caracteriza por ser incluyente. Tuvo una cobertura operativa del 98.9%, cubriendo los 1.101 municipios del

país, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 32 departamentos, 20 áreas no municipalizadas, 773 resguardos indígenas, 181 tierras de comunidades negras y 56 parques nacionales naturales (DANE, 2015).

De otra parte, también en los años en los cuáles confluyen los ADP y las recomendaciones de la OCDE, el Estado incrementa su presupuesto para el sector agrario movilizando importantes recursos financieros y presupuestales, siendo el 2014 el año con la mayor inversión con \$5.4 billones de pesos triplicando aún lo que en otros años el presupuesto para este sector (ver tabla 7). La coyuntura de reestructuración durante los años 2014 y 2015 sumó \$9.9 billones de pesos en relación a los \$7.9 billones que suma el presupuesto para este sector en los años 2013, 2016 al 2018. Esta variación tan significativa evidencia como el Estado moviliza sus recursos financieros y presupuestales para implementar las reformas de la OCDE expresados en el programa “Transformación Integral del Campo” en consonancia con los ADP.

Tabla 7: Presupuesto de la Nación Colombiana y presupuesto agrario (2013-2018)

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Presupuesto Nacional	\$185,5	\$203	\$216,2	\$224,4	\$215,9	\$235
Presupuesto Agro	\$1,6	\$5,4	\$4,5	\$2,5	\$1,7	\$2,1

Fuente: Ministerio de Hacienda (en billones de pesos colombianos). Elaboración propia

Las cifras que reporta el exministro de agricultura Juan Camilo Restrepo demuestran como esta movilización de recursos presupuestales afectaron significativamente el incremento del PIB agrícola durante los tres primeros años de gobierno en comparación con los tres últimos años de su antecesor.

Tabla 8: Comparativo crecimiento PIB agrario (2013-2018)

Tasa de crecimiento	2008	2009	2010
---------------------	------	------	------

Gobierno Uribe	-0,4%	-0,7%	-0,2%
Tasa de crecimiento	2011	2012	2013
Gobierno Santos	2,1%	2,1%	2,1%

Fuente: Restrepo y Bernal (2014). Elaboración propia

4.3.3 Sensibilidad gubernativa y su articulación de gobierno

En una articulación conjunta por cuenta de diversos sectores del gobierno, tanto las recomendaciones de la OCDE para el sector agropecuario, como los acuerdos alcanzados en el punto 1 en los Diálogos de Paz fueron el insumo base para la construcción de la reforma agraria integral necesaria para el campo colombiano.

Para la OCDE las negociaciones de la Habana influyeron en la visión que el Estado colombiano debería adoptar para lograr una reforma agraria exitosa. El primer punto concluido de las negociaciones de paz entabladas entre el gobierno y las FARC que se iniciaron en 2013 fue un compromiso al desarrollo agrícola y rural (OCDE, 2015).

A continuación, se presenta de forma cronológica los principales eventos del camino recorrido por Colombia en su ingreso a la OCDE, los diálogos de paz con el grupo insurgente de las FARC-EP y las principales acciones realizadas para la implementación de las recomendaciones para el sector agrario.

FECHA	EVENTO	ACTOR(ES)
Enero de 2011	Trabajo preliminar con 10 comités	Gobierno Colombiano
23 de febrero al 26 de agosto de 2012	Fase exploratoria para la instalación de la Mesa de Diálogos	Gobierno de Colombia y las FARC-EP
16 de octubre de 2012	Instalación mesa de negociaciones	Gobierno de Colombia y las FARC-EP

Mayo de 2013	Se abre formalmente la discusión de acceso para Colombia	Consejo de la OCDE
26 de mayo de 2013	Borrador conjunto Punto 1 <i>“Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral”</i>	Gobierno de Colombia y las FARC-EP
Septiembre de 2013	La OCDE hace entrega oficial de la Hoja de Ruta	Consejo de la OCDE
Noviembre 2013 a diciembre 2014	Desarrollo del Censo Nacional Agropecuario	Gobierno de Colombia - DANE
6 de mayo 2015	Aprobación sector agrícola; primero en ser aprobado por la OCDE.	OCDE
Octubre de 2015	Plan Colombia Siembra	Gobierno de Colombia
3 de diciembre de 2015	Misión para la Transformación del Campo	Gobierno de Colombia
29 de enero de 2016	Ley 1776. Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES.	Gobierno de Colombia
24 de noviembre de 2016	Firma del Acuerdo de Paz	Gobierno de Colombia y las FARC-EP
30 de mayo de 2018	Aceptación de Colombia	OCDE

Tabla 6. Cronología ingreso a la OCDE, Diálogos de Paz con las FARC-EP y acciones para el sector Rural en el Gobierno Santos. Elaboración propia a partir de diferentes informes.

Es en el periodo comprendido entre los años 2013 y 2015, donde se efectuaron las principales acciones y articulaciones del Estado, con los ADP y las recomendaciones del OCDE para la creación de una visión conjunta que determinara cual debían ser los

lineamientos centrales para la transformación del campo. Se resaltan los siguientes hechos:

El 26 de mayo de 2013 se logra el acuerdo del punto 1, y a su vez, Colombia inicia formalmente la discusión para su ingreso con este organismo. Luego, en septiembre del mismo año recibe la “hoja de ruta” por cuenta de la OCDE y en noviembre da inicio al Censo Nacional Agrario.

Para la OCDE, sus recomendaciones incluían la necesidad de tener elementos de gobernanza para el control de los recursos tanto de forma administrativa como jurídica que dieran garantía para la inversión extranjera directa, así como, garantías para la propiedad privada tanto para los nacionales como los extranjeros. En lo referente al censo, este permitió dar inicio a las siguientes recomendaciones efectuadas por la OCDE (2015):

- ✓ Dar inicio al proceso de restitución de tierras a víctimas del conflicto.
- ✓ Acelerar el registro de los derechos sobre la tierra.
- ✓ Actualizar el sistema catastral y el registro de los derechos sobre la tierra.
- ✓ Mejorar la base de evidencia empírica e información disponibles para la toma de decisiones políticas.
- ✓ Mejorar la supervisión regulatoria sobre el abastecimiento, uso y almacenamiento del agua.
- ✓ Mejorar la representación institucional a nivel local.

La nueva institucionalidad del sector agropecuario contribuye a la consolidación de la paz territorial, mejorará las condiciones de vida de los pobladores rurales e impulsará la competitividad del campo colombiano. Para crear las herramientas que contribuyan a la reforma rural integral, el Gobierno Nacional emprendió desde 2015 una transformación de la institucionalidad del sector agropecuario que responderá a las necesidades y retos del campo mediante la creación de tres agencias (La Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Renovación del Territorio).

Para concluir este apartado, se resalta la fuerte incidencia de las percepciones e interés del jefe de gobierno JMS en la construcción de la agenda exterior e internacional

de Colombia, afirmando de este modo lo expuesto por Keohane y Nye (1977), Keohane (1984), Hasenclever, et, al.,(1997) los cuáles plantean que tanto la jerarquización de problemas como la variedad de metas y estrategias que se trazan los gobiernos están estrechamente relacionadas con los intereses que sus funcionarios y burocracias puedan tener llegando a conflictos de intereses al interior de los Estados y a la politización de la agenda. Se observa como el mandatario del Estado colombiano marca un liderazgo importante en la forma de visionar el campo, y la articulación de una estrategia que permitiera la convergencia entre los diálogos de paz y el ingreso a la OCDE.

5 VULNERABILIDAD DEL SECTOR RURAL Y AGRÍCOLA EN LA APROBACIÓN DEL INGRESO DE COLOMBIA A LA OCDE

Las relaciones de interdependencia siempre implican costos para los actores involucrados. En el caso de los Estados, el sometimiento a los regímenes y OI reducen su autonomía. Siguiendo a Keohane y Nye, resulta complejo o subjetivo determinar “si las relaciones son mutuamente beneficiosas” o si “los beneficios de una relación serán mayores que los costos” (1977, p.23).

Este capítulo tiene como finalidad interpretar y comprender la vulnerabilidad enfrentada por el Estado de Colombia en sus sectores agrícolas y rural luego de ser aprobado por la Organización para el Desarrollo Económico - OCDE. Para ello, se realiza un análisis desde los tres elementos planteados por el marco teórico de la teoría de la interdependencia. Adicionalmente, es imperante conocer el contexto en el cuál se desarrolla la vulnerabilidad, razón por la cuál se dará un breve esbozo del contexto histórico y social del campo colombiano.

Por otra parte, en este apartado también se reflexiona en lo particular al momento coyuntural que ha acompañado el ingreso del país a este organismo, a decir, lo relacionado con los ADP celebrados en La Habana Cuba en 2016 y ratificados por el Congreso de la República de Colombia en noviembre del mismo año, particularmente el punto 1 “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”.

Por lo tanto, se entiende que el posacuerdo es el escenario donde intervendrá en el desarrollo de estas recomendaciones, lo que, desde una mirada prospectiva, puede aumentar las tensiones y conflictividades entre la aplicación de las recomendaciones de la OCDE que apunta a guiar al país a ser más productivo y competitivo en los mercados internacionales de alimentos y las demandas de implementar los ADP, en lo particular al punto 1 y 4 de los mismos.

5.1 Breve contexto histórico y social del campo colombiano

Históricamente, el campo colombiano y la sociedad rural han estado relegados en materia social y económicamente, evidenciando sesgos importantes entre a la sociedad urbana como consecuencia de las debilidades del aparato estatal y de sus instituciones, presentando profundas contradicciones sociales donde coexisten dos mundos paralelos. Sumado a lo anterior, el campo ha sido el escenario de un marcado y extenso conflicto armado (Gehering y Cuervo, 2012; DNP, 2015).

Según el DANE, la pobreza rural en Colombia alcanza el 46.1% y rural extrema 22.1%, siendo mucho mayores que sus contrapartes urbanas (30,6%) con pocos avances en la última década en su reducción (Parra, Miller y Lundy, 2013). Para el año 2012, según cifras del DANE, los niveles de pobreza en la población colombiana alcanzaron un 32.7% versus un 11.3% media establecida en los países OCDE. Al comparar los países de América Latina (AL) que ya integraban el organismo para el 2012 frente al coeficiente GINI se evidencia grandes diferencias; contrasta el 0,51 de Colombia, con el 0.50 de Chile, el 0,47 de México y el 0,31 de la media en los países OCDE (Sierra, 2014).

Por otra parte, el conflicto interno colombiano ha sido uno de los principales factores del atraso en las regiones rurales dada la presencia de grupos alzados en armas como las FARC y el ELN, así como grupos paramilitares (hoy día Bandas Criminales - BACRIM). A su vez, los vínculos de estos con el narcotráfico han generado zonas donde el Estado no tiene presencia y donde la economía “coquera” a dominado por décadas trayendo consigo atraso y subdesarrollo. Y como consecuencia del conflicto armado, Colombia ha llegado a ser el país en el mundo con mayor número de desplazados internos para un total de 7.2 millones de personas a lo largo de sus más de 50 años de duración (Norwegian Refugee Council, 2017).

Otro factor importante que ha contribuido al atraso del campo colombiano es la tenencia, subutilización y sobreutilización de la tierra. Por un lado, Colombia enfrenta el “desafío de la elevada concentración en la propiedad del suelo agrícola y, por otro lado, a la infrautilización de la tierra arable” (OCDE, 2015, p 21). Entonces frente a la tenencia

de la tierra y para aprovechar el potencial del suelo es necesario resolver el tema jurídico de propiedad sobre esta, dado que muchos ciudadanos son poseedores, pero no tienen definidos los derechos de propiedad. De este modo, no pueden vender, ni alquilar para producir (Restrepo y Bernal, 2014; El Tiempo, 2016).

El segundo aspecto tiene que ver con su uso. Según Juan Camilo Restrepo, exministro de agricultura durante el gobierno Santos, Colombia cuenta con 114 millones de hectáreas de suelos, de estos, 26 millones (22%) tienen la posibilidad de ser utilizados en la producción agrícola, pecuaria y forestal. De estos, 13 millones de hectáreas son aptas para el cultivo y de los cuáles solo se están usando un 35% para tal fin (Restrepo y Bernal, 2014).

En síntesis, el campo colombiano (1) agrupa los índices de pobreza más altos del país y la desigualdad e inequidad más alta de la región (DANE, 2015); (2) sufre el conflicto más extenso en su duración y con la mayor cantidad de desplazados internos (IDMC, 2017); (3) vive como periferia por cuenta de las debilidades estructurales del Estado (DNP, 2015) y (4) sus recursos son subutilizados y permanecen con mínimas garantías de seguridad y jurídicas para su explotación (OCDE, 2015; FAO, 2011).

5.2 Vulnerabilidad del sector rural y agrícola en la aprobación e ingreso a la OCDE en el marco del posacuerdo

Para Keohane y Nye (1997) la vulnerabilidad es una variable que se da posterior a la sensibilidad. Por ello, el análisis de las políticas que marcaron el proceso de adhesión al régimen “deben basarse sobre un análisis de la actual y potencial vulnerabilidad. El intento de manipular interdependencias asimétricas de sensibilidad sin tomar en consideración los patrones subyacentes de vulnerabilidad es probable que fracase” (p.31). Es por ello que como resultado final este trabajo tiene como propósito analizar las vulnerabilidades subyacentes al ingreso de la OCDE con el objetivo de reflexionar en posibles intervenciones del Estado colombiano para reducir su vulnerabilidad. Este análisis se orienta principalmente en lo señalado en el marco teórico, donde la

vulnerabilidad es generada por la voluntad política de persistir en la estabilidad política, la capacidad gubernativa del Estado y la disponibilidad de recursos presupuestales para implementar las políticas.

5.2.1 Vulnerabilidad asociada a la continuidad de las políticas suscritas para la adhesión

En el marco del posacuerdo y del ingreso al régimen de la OCDE, el país formuló el programa “Misión para la Transformación Rural”, proceso en el cuál fueron desarrolladas políticas públicas bajo las cuáles se incluyeron los estándares de la OCDE que exigen al Estado colombiano elevar sus capacidades de gobernanza, productividad, infraestructura e innovación para este sector. Tanto el ingreso y posterior permanencia a este régimen internacional, así como el cumplimiento de los ADP suponen grandes desafíos por cuenta del Estado desde su **estructura de gobierno** en el tratamiento de las problemáticas sociales, económicas y de infraestructura que el campo enfrenta.

El programa Misión para la Transformación Rural agrupó las recomendaciones de la OCDE para este sector y los puntos 1 y 4 de los Acuerdos de Paz. En ellos se afirma la necesidad de “fomentar un enfoque territorial participativo, que reconoce una ruralidad diferenciada, las ventajas de la asociatividad y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo” (DNP, 2015). Así, el marco general de la nueva política rural y agrícola condensó tres grandes racionalidades: 1) las recomendaciones de la OCDE para el sector rural y agrícola, 2) el punto 1 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y 3) la misión para la transformación rural. Así, el nuevo modelo o paradigma de desarrollo según la OCDE debe considerar “el uso de los recursos del suelo, programas de adaptación de tierras e infraestructuras rurales, el desarrollo social, incentivos para potenciar el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria” (2015, p. 13). A juicio de las FARC-EP dichas transformaciones deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración,

la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños (Acuerdo de Paz, 2016, p. 3).

De esta forma, el ADP observa la necesidad de “la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial para beneficio de amplios sectores de la población hasta ahora víctima de la exclusión y la desesperanza” (2016, p. 3). Con estos antecedentes, y desde una visión plural proveniente de actores internacionales como la OCDE, actores societales como las FARC y actores nacionales como el Gobierno Colombiano, el 3 de diciembre de 2015, luego de pasar por distintos niveles de negociación, consenso, recomendaciones y acogimiento a las mismas, el gobierno nacional anunció la Reforma Rural Integral (RRI). Esta persigue el objeto de sacar el máximo provecho al potencial agropecuario del país e implementar el punto uno de los acuerdos de paz (Presidencia, 2015).

Un factor preponderante desde el escenario político fue la oposición que tuvieron que resistir tanto la adhesión de Colombia a la OCDE como los diálogos de paz refrendados en los ADP. Según Ipsos Public Affairs, para el año 2013 más de la mitad de los colombianos esperaban que el proceso de paz fracasara y el 60% no deseaban ver reelecto al presidente JMS (Foreign Policy, 2013, p.83). La fuerte resistencia a este proceso por cuenta de la oposición dejó en evidencia en las votaciones celebradas el 2 de octubre de 2016 para refrendar o no los Acuerdos de Paz, una fuerte polarización manifestada en una victoria del “No” con un 50,21% sobre un 49,78% a favor del “Sí”. Según la BBC, “la mayoría votó por el “No” al acuerdo de paz que firmó el gobierno de Colombia con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)” (2016).

A pesar del fracaso en las urnas nacionales, la comunidad internacional da un espaldarazo al gobierno de Colombia, al proceso de Paz y en particular, al presidente Santos, y pese a tal situación de polarización doméstica, otorgan el 17 de octubre el Premio Nobel de Paz a jefe del Ejecutivo fortaleciendo la fuerza y el liderazgo político que demanda tal esfuerzo. “Santos resultó ganador entre un total de 376 nominaciones que incluyeron a 228 individuos y 148 organizaciones” (BBC, 2016). Según la

organización el premio nobel entregado al mandatario de los colombianos fue “un tributo al pueblo de Colombia que, a pesar de las grandes dificultades y los abusos, no ha perdido la esperanza en una paz justa, a todos las partes que han contribuido al proceso de paz” (BBC, 2016).

No obstante, el cambio del gobierno Santos al actual gobierno del presidente Duque, el cual forma parte del partido de oposición que encabezó el presidente Uribe, ha reflejado una ruptura inicial en la continuidad de las políticas construidas en este escenario de la firma de los ADP.

En el actual gobierno, según lo señalado por las Organizaciones Campesinas en carta enviada al presidente Duque, manifiestan su indignación por la abstención de Colombia en votar a favor de la Declaración de las Naciones Unidas (ONU) sobre los derechos de los campesinos los cuáles observan las necesidades sociales de las comunidades rurales con miras a reducir la inequidad y desigualdad social en la que ellos viven distanciándose con ello de lo pactado en el punto 1 de los ADP donde el restablecimiento de los derechos es fundamental para garantizar una paz estable y duradera. El documento refleja la indignación campesina por la abstención de Colombia en adoptar el régimen de la ONU en su declaración sobre los derechos campesinos. Se citan algunos apartes de la carta, donde se observa la necesidad de dar continuidad a lo acordado en los ADP.

La Declaración de los Derechos de los Campesinos fue aprobada por parte de la Comisión Tercera de las Naciones Unidas, sin embargo, Colombia se abstuvo de votar. (...) Como es de su conocimiento, el pasado 20 de noviembre la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con una votación de 317 votos a favor, 7 en contra y 49 abstenciones (entre estas la de Colombia), apoyó la adopción de la “Declaración sobre los derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en áreas rurales”. A la espera de su adopción final y protocolaria por parte de la Asamblea General en diciembre de este año, esta Declaración es el fruto de décadas de lucha de miles de millones de campesinas y campesinos en el mundo, quienes buscan precisamente el reconocimiento formal y universal de sus derechos específicos. (...) (Organizaciones Campesinas, 2018)

La carta refleja la discontinuidad de un gobierno con el otro y las presiones que se gestan desde diversos actores societales, así como las presiones e intereses que cada actor intenta plasmar en la agenda de gobierno. No obstante, los derechos económicos, humanos y civiles que demandan la población campesina en esta carta apuntan a encontrarle soluciones lúcidas al problema agrario y al desarrollo rural. Entre estos, garantizar el derecho a la tierra, donde la propiedad sobre la misma representa un activo muchísimo más valioso en el objetivo último de lograr la sostenibilidad económica de familias vulnerables, donde al recibir esta, impacta favorablemente en su sostenibilidad (Restrepo y Bernal, 2014).

Sin embargo, en el trabajo “Políticas públicas agrícolas en Colombia desde los años 1970 hasta los gobiernos Uribe”, Szegedy (2017) presenta como argumento central que los actuales problemas del sector agrícola y rural del país son el cúmulo de problemas recurrentes en las políticas formuladas y aun no resueltos a lo largo de las décadas analizadas. De esta forma evidencia la existencia de un Estado colombiano débil para la gobernanza de lo rural pero que paradójicamente es fuerte para lograr el apoyo internacional para recudir a un grupo guerrillero y llevarlo a firmar un acuerdo de paz. Su análisis atiende el desarrollo de las políticas en mención atendiendo cuatro momentos históricos importantes:

En primer lugar, se discuten las políticas agrícolas de la década de 1970 considerando este período como una creciente orientación hacia las exportaciones y el desarrollo urbano; 2) la segunda parte de este artículo describe los motivos de la notoria desaceleración de la producción agrícola en la década de 1980; 3) el período de los años noventa se analiza a través de la profunda liberalización del comercio y la crisis agrícola resultante; 4) en términos generales, las políticas agrícolas de los dos gobiernos de Uribe se describen como otro esfuerzo fallido para desarrollar un mercado nacional competitivo basado en la orientación a la exportación, que solo resultó en clientelismo. (Szegedy, 2017, p.368)

Es por ello que las continuidades que pueda tener el gobierno de Iván Duque frente a su líder político Álvaro Uribe, podrían hacer tropezar lo alcanzado hasta el momento por el gobierno de JMS. Por ejemplo, se observa el cambio que ha tenido el

gobierno del presidente Duque en su política para el tratamiento de cultivos ilícitos resaltando lo planteado por Keohane y Nye (1977), los cuáles observan que la vulnerabilidad que puede enfrentar un Estado surge en primera instancia de las discontinuidades en política por cuenta de los intereses particulares de los actores gubernamentales. Ahora bien, pese a las múltiples distancias y diferencias políticas que puedan existir entre estos aparatos políticos, la necesidad de brindarle estabilidad política a la reforma rural no solo es vital para el desarrollo del agro y del campo, sino también, para garantizar el no retorno al conflicto armado (OCDE, 2015; Fedesarrollo, 2017).

5.2.2 Vulnerabilidad asociada a las capacidades gubernamentales estatales

En lo referente a la vulnerabilidad de gobierno, o también entendido como estructura estatal, al observar el sector rural, su sociedad, su contexto histórico y los actores que intervienen en ella se hace necesario reconocer que las problemáticas que enfrentan en la actualidad son altamente complejas y que han estado marcadas por el abandono del Estado y su poca presencia en gran parte de los municipios vinculados al conflicto.

Para Padiou, citado por Surel, un problema es definido como “una situación donde los actores perciben desviaciones entre lo que es, lo que podría ser o lo que debiera ser” (2008, p.52). Siguiendo a este autor, para atender las diversas problemáticas, las políticas públicas funcionan como paradigmas que intentan dar solución a diversas anomalías que presenta la realidad, entendiendo la anomalía como un problema que perturba la misma (2008). No así, la sociedad rural colombiana no presenta un único problema, y a su vez, los problemas que enfrenta no son monocausales sino multicausales, razón por la cual, en el campo de estudio de las políticas públicas, este tipo de contextos y de entramados problemáticos se han denominado bajo el término de “problemas complejos”³ (Rittel y Weber, 1973).

³ Del inglés “wicked problems”.

Algunos como Valdivieso (2014) indican que estas complejidades podrían explicarse desde la estructuración de los problemas, o también desde el concepto de los “problemas complejos” teorizado por Rittel y Weber (1973) entendidos como aquellos problemas que evocan altos niveles de incertidumbre (Koppenjan & Klijn, 2004), o los que acoplan elevados niveles de complejidad en sus elementos, elevados niveles de incertidumbre y elevados niveles de divergencia entre la perspectiva racional de cómo deben ser analizados para buscar sus soluciones (Valdivieso, 2014).

Adicionalmente, los contextos en transición, tales como los enmarcados por el posacuerdo, o de fragilidad institucional estatal como lo evidencia el sector rural, o también en ambos casos (como es el caso analizado), y que avanzan hacia la construcción de la paz o hacia el establecimiento del Estado son completamente únicos dado que involucran un amplio rango de variables que deben de ser analizadas dentro del contexto nacional y de forma endógena (McCandles, 2013). Así, una de las primeras cuestiones es observar hasta que grado la transferencia de políticas para el sector agrario y rural que por su proceso de adhesión efectuó el gobierno Santos responde de forma endógena a los problemas complejos del campo colombiano.

Por lo pronto, las negociaciones con el grupo insurgente de las FARC – EP produjeron un reconocimiento importante de las problemáticas ya señaladas. Para Matias (2017) y De la Torre (2017), los ADP, la Misión Rural y las Recomendaciones de la OCDE realizan avances progresistas y traen nuevas visiones para construir soluciones desde la gobernanza territorial multinivel. De este modo, la actual política pública rural colombiana atendió en su construcción esta pluralidad compleja de problemáticas que han existido y persistido a lo largo de muchas décadas.

No obstante, el debate inicia en comprender como el Estado entiende el concepto de paz y si estas políticas en su implementación reflejan un enfoque de paz minimalista o de estabilización, o, por el contrario, un enfoque de paz maximalista, la cual responde a la solución de problemas estructurales⁴ (Galtung, 1990). Por lo tanto, la capacidad del

⁴ La propuesta Galtung enmarca la implementación de una paz negativa (estabilización) o positiva (solución de problemas estructurales).

gobierno deberá apuntar a una transformación integral entendida según Berdegú y Proctor (2014) como

un proceso de cambio social integral mediante el cual las sociedades rurales diversifican sus economías y reducen su dependencia de la agricultura; llegan a ser dependientes de lugares distantes en materia de comercio y en la adquisición de bienes, servicios e ideas; se mueven de aldeas o rancherías dispersas a pueblos y pequeñas y medianas ciudades, y llegan a ser culturalmente más similares a las grandes aglomeraciones urbanas. (p.28)

Por otra parte, Rhodes (1991) citado por Candel y Biesbroek (2016) formula un elemento complementario para tratar los problemas complejos siendo este la transversalidad⁵ originada de los mismos. Afirmó acertadamente que la gobernanza eficiente de los problemas transversales se da a través de subsistemas sectoriales como resultado del desorden en las políticas lo que origina que la gobernanza de estos sea aún más difícil dado que muchos de estos problemas también son “complejos”. Del otro lado, además de las dinámicas de escalamiento transversal que tienen los mismos, estos problemas implican altos grados de ambigüedad, controversia, incertidumbre y patrones de interacción estancados. De este modo, la gobernanza de estos problemas demanda de coherencia e integración en las políticas públicas. El informe de Fedesarrollo señala:

La dimensión institucional del Desarrollo Rural Territorial no solo considera las reglas de juego y la institucionalidad territorial sino que también incorpora el capital social. Esto hace que en el enfoque del Desarrollo Rural Territorial la participación de las comunidades sea considerada de vital importancia para el desarrollo de los territorios rurales. De especial importancia resulta el fortalecimiento de las capacidades y las técnicas para planificar y formular planes, programas y proyectos a nivel territorial, lo mismo que fortalecer las capacidades económica, financiera y administrativa de los entes regionales y locales. Además de asegurar el fortalecimiento de las capacidades de los municipios y los departamentos, se requiere que la institucionalidad territorial disponga de los arreglos y los mecanismos institucionales necesarios para concretar la efectiva ejecución de los programas, los proyectos y las acciones que se emprendan. Para ello se considera

⁵ Del inglés “cross-cutting policy problems”.

conveniente y necesaria la creación de instancias de coordinación entre los gobiernos nacional, departamental y municipal y de cooperación entre los sectores público, privado y la sociedad civil. Precisamente, y en consideración a la necesidad de crear este tipo de instancias de coordinación, en el estudio preparado para Fedesarrollo (Junguito, et. Al., 2014) se propone la creación de una estructura institucional para el desarrollo rural que comprende la creación de las denominadas agencias regionales de desarrollo rural, las que tienen como función gestionar el desarrollo rural a nivel departamental y en las que participan el sector público, el privado y la sociedad civil. (2017, pp.11, 12)

De esta manera, para alcanzar una alta coherencia en las políticas públicas formuladas y la implementación de las mismas desde una institucionalidad coordinada como lo sugieren las recomendaciones de la OCDE y la Misión Rural, según Cejudo y Michel (2017), es una condición fundamental e indispensable generar coherencia institucional y multisectorial desde una articulación con los problemas públicos amplios y complejos⁶. Se da entre un número relativamente acotado de políticas y no se genera de manera automática, sino a partir de intervenciones deliberadas. Por lo tanto, como es indicado por estos autores “la solución de los problemas públicos no puede ser la suma de una serie de políticas inconexas y desarticuladas” (Cejudo y Michel, 2017, p.751).

Los autores Tosun & Lang (2013) reseñan que este concepto surge alrededor de los años 90’s siendo promovido por organizaciones internacionales, tales como, la OCDE, ONU y UE, las cuáles señalaron que la coherencia demandaba más coordinación e integración dentro de las políticas por parte de los Estados miembro de estos organismos. A su vez, estos indican que para evidenciar un análisis más acabado de la coherencia en las políticas públicas deben ser observadas estas instituciones integradas. No obstante, según Fedesarrollo

Colombia no cuenta todavía con una política integral de DRT. Sin embargo, en los últimos años se ha avanzado con la formulación de propuestas y programas orientados a impulsar el crecimiento de las regiones rezagadas a partir de la movilización de sus capacidades endógenas. (2017, p.49)

⁶ Del inglés wicked problems.

Así mismo señala el informe:

(...) debe señalarse que, iniciar en el país, de manera amplia, la aplicación del enfoque de Desarrollo Rural Territorial en zonas afectadas por el conflicto, alejadas de los grandes centros urbanos, donde existe una institucionalidad débil y la estructura económica y social está fragmentada, representa un gran reto para el Gobierno Nacional pues, de fracasar la implementación de este modelo en tales circunstancias, se puede generar un gran escepticismo para su expansión al resto de los territorios rurales.

Por tanto, a manera de conclusión, se atiende lo planteado por Martínez (2016), el cuál resalta la importancia de evaluar el impacto de las políticas públicas en el desarrollo rural y sus políticas desde una mirada funcional-institucional ya que estas atienden no solamente una diversidad de problemas sociales estructurales, sino que también debe articular múltiples actores involucrados en el desarrollo rural. Por ejemplo, Meertens (2016) argumenta que el proceso de paz en Colombia es el primero en América Latina en incluir los siguientes dos elementos, tierras y género. Señala que estos han sido incorporados explícitamente en un proceso de paz.

No obstante, para tal inclusión señala que “se requiere un mayor impulso institucional a la organización de las mujeres rurales para consolidar los resultados de la restitución, articularlos a la reforma agraria pactada en el Acuerdo de Paz y contribuir así a una participación más democrática de hombres y mujeres en el desarrollo rural del pos-conflicto” (p.89). De esta forma, un aspecto importante que tendrá relevancia en este proceso es la reforma a la tenencia, legitimidad y legalidad frente al acceso de la tierra por cuenta de la sociedad campesina y civil que solo será alcanzado por cuenta de una fuerte institucionalidad del Estado Colombiano pero que hasta ahora solo ha expresado debilidad y una estatalidad fracturada (Alfonso, 2016; Restrepo y Bernal, 2014; Trujillo, 2016).

5.2.3 Vulnerabilidad asociada a las capacidades presupuestales

Retomando el concepto de los “problemas complejos” se observa que el país los enfrenta tanto en el sector agropecuario como en el sector rural. No obstante, si bien los dos sectores abarcan lo que es denominado el “campo colombiano”, el sector agropecuario se puede diferenciar del sector rural por su enfoque en lo productivo, en la agricultura industrial y a gran escala principalmente. Ahora bien, desde la sociología rural Latinoamericana, Llambí (2012) realiza una taxonomía partiendo desde la evidencia empírica y clasificando en cuatro principales procesos la transformación rural que ha abarcado los territorios rurales latinoamericanos a inicios del siglo XXI. Señala que son: 1) procesos liderados por “agronegocios”; 2) aquellos donde predomina la ‘agricultura familiar’; 3) procesos de diversificación de actividades productivas y de fuentes de ingreso en gran medida articulados al incremento de los vínculos rural-urbanos y 4) procesos en los cuáles los territorios experimentan o donde predominan poblaciones identificadas como ‘campesinas’ y/o de origen étnico minoritario” (Llambí, 2012, p.114).

Siguiendo a Lambí, lo rural hace referencia a los procesos 2, 3 y 4, en los cuáles convergen un conjunto de realidades sociales, económicas, culturales a las cuáles el Estado debe atender en función del establecimiento y el desarrollo de los derechos de sus habitantes. Sin embargo, la finalidad en cada uno de estos procesos es alcanzar el desarrollo productivo. No obstante, el desarrollo productivo se construye sobre la base del acceso a bienes públicos y la garantía de los derechos fundamentales, civiles, económicos y culturales.

Al revisar esto desde la vulnerabilidad presupuestal, se observa como desde la implementación de las recomendaciones de la OCDE el país apuntó a guiar la inversión presupuestal hacia el desarrollo de lo productivo como es indicado en el informe No. 10 de mayo de 2015. El Comité de la OCDE “destacó que para el periodo 2014-2018, el 86.8% del presupuesto del sector está destinado a impulsar la competitividad a través de la provisión de bienes públicos e inversión en ciencia y tecnología” (Presidencia de la República, 2015). Así mismo, el ministro de agricultura en el gobierno Santos, Aurelio

Iragorri, en el momento de ser aprobado este comité “celebró la decisión y recordó que las sugerencias que emanen del proceso de ingreso de Colombia a la OCDE nos permitirán efectivamente disminuir la brecha de pobreza entre las zonas rurales y las urbanas, y sobre todo acceder de manera transparente a mercados internacionales” (Presidencia de la República, 2015). Con la estrategia de “inclusión social de los habitantes rurales” se busca “el cierre de las brechas sociales y la consecuente dotación de bienes de interés social (alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento), con un enfoque de derechos” (Misión para la Transformación Rural, 2015, p.7).

Si bien el gobierno de JMS adelantó importantes acciones presupuestales reflejadas en infraestructura, subsidios, censo agrícola, ley de Zidres, entre otras, para atender tanto el desarrollo productivo y el establecimiento de derechos, según el informe de Fedesarrollo, sostener las reformas estructurales para el establecimiento y garantía de los derechos a las poblaciones rurales y el apoyo al desarrollo productivo y competitivo le demandaría al Estado solo para la implementación de los puntos 1 y 4 de los ADP un costo total que ascendería a \$148,3 billones durante los 15 años de la implementación del posacuerdo lo que comprometería el 1.2 del PIB nacional anual (Fedesarrollo, 2017).

Dada la magnitud de los recursos que demanda la ejecución de los Planes Nacionales establecidos en el Acuerdo, es necesario considerar la presión que los mismos van a ejercer sobre el presupuesto nacional, la capacidad para reasignar el gasto público y, eventualmente, sobre el recaudo fiscal. En este sentido, es importante tener en consideración temáticas particulares como es el caso del suministro de bienes públicos (como las vías terciarias) que muy seguramente van a implicar un mayor gasto público. (...) Una de las dificultades que señala uno de los expertos para la adecuada ejecución de los Planes Nacionales la constituye los problemas fiscales del Gobierno y, en particular, los recortes realizados en los últimos años a los presupuestos de las entidades encargadas de ejecutar la política agrícola y de desarrollo rural, los que han debilitado a dichas entidades y afectan la viabilidad de llevar a cabo, de forma eficaz, los Planes Nacionales (Fedesarrollo, 2017, p.67).

De otra parte, una incongruencia que enfrentará el reto presupuestal para el País tiene que ver con la definición de los subsidios que son propuestos en los ADP. Las implicaciones fiscales, tanto como lo inapropiado que resulta promover un desarrollo productivo agrícola y rural fundamentado en subsidios que demandan un alto costo en la economía estatal y a su capacidad financiera para que este desarrollo sea sostenible siendo esto señalado en las recomendaciones realizadas por la OCDE en 2015. Por lo tanto, es prioridad para el Estado pasar de un proceso productivo asistencialista a promover el desarrollo productivo en los sectores rurales y agrícolas sobre la base del fortalecimiento de los bienes y servicios públicos que concierne al Estado, tales como, educación, salud, agua, luz, entre otros (Restrepo y Bernal, 2014; Trujillo, 2016; Fedesarrollo, 2017), siendo prioridad el desarrollo y construcción de las “vías terciarias pues además de permitir la conectividad de los territorios rurales facilita y viabiliza su desarrollo” (Fedesarrollo, 2017, p.67).

6 CONCLUSIONES

Al llegar a este punto de la investigación, se procede a esbozar las conclusiones que deja la misma. Es por ello que en el orden propuesto en los objetivos de investigación y en articulación con los presupuestos interpretativos de la teoría de la interdependencia compleja se concluye sobre el análisis realizado. También se da respuesta a la hipótesis planteada en la parte introductoria.

En relación al primer objetivo, se planteó la revisión de las fuentes teóricas desde su inicio hasta un posterior desarrollo, lo que permitió alcanzar una comprensión suficiente para realizar el posterior análisis desde el marco interpretativo de la teoría de la interdependencia compleja. El alcance de este objetivo se ve limitado a la falta de instrumentos para una medición más acertada del impacto del ingreso de los Estados en los regímenes internacionales. Más allá de hacer un esfuerzo cuantificable se observa la necesidad de refinar herramientas, variables y categorías para fortalecer el análisis de la política exterior como la política pública que es para los Estados y la transferencia de las normatividades de los regímenes a la política doméstica.

En relación al segundo objetivo, la caracterización de las condiciones que rigen la OCDE hoy día y su programa para América Latina, África y Asia evidencia como este organismo, es un actor relevante en el escenario internacional, que ha dado un giro que lo distancia de la imagen de “club de países ricos”, y que se proyecta desde una identidad como un organismo a favor de la gobernanza internacional y de las buenas prácticas de gobierno. Luego de la disolución de la Unión Soviética esta organización ha dado un giro en su identidad ampliando su “target” asumiendo un enfoque más multilateral para la vinculación al organismo. El establecimiento de relaciones de cooperación aun con países que no están vinculados a esta organización, tales como China, Brasil, Rusia entre otros les permite establecer parámetros de alta gerencia estatal y el fortalecimiento de la economía mundial desde un enfoque neoliberal.

Se observó que en la actualidad la OCDE ha seguido un desarrollo adaptativo frente a las nuevas realidades del sistema internacional en el siglo XXI. Como régimen

internacional, funge como actor en la gobernanza global desde la emisión de políticas públicas articuladas al enfoque neoliberal. Es por ello, que este puede ser reconocido como un régimen internacional dado que sus normas y estándares son reconocidos bajo un aura de legitimidad conductual y tienen vigencia, reconocimiento y aceptación por la comunidad internacional.

Adicional a ello, la OCDE cuenta con un prestigio importante bajo el cuál construye normas y regulaciones en sectores como el agrícola creando estrategias para el desarrollo rural desde un enfoque productivo, multilateral que apunta a la integración con los mercados internacionales.

No obstante, este organismo internacional ha girado su mirada a insertarse en regiones o de adherir a países que en otro momento no clasificarían dentro de sus estándares económicos. Este es el caso de América Latina, región en la cuál este OI ha mostrado su interés por países como Colombia, Perú y Costa Rica. No así, su enfoque productivo no atiende en su totalidad a las múltiples realidades de los sectores agrícolas y rurales ameritando, como ellos mismos recomiendan, ajustes estructurales para el largo plazo. Sin embargo, la capacidad adaptativa que tenga un Estado en el mediano y largo plazo está condicionada, según la teoría de la interdependencia, por las capacidades de los Estados, y para el caso de Colombia, la OCDE como régimen y organización internacional supera a esta en gran medida.

En relación al tercer objetivo, la teoría de la interdependencia compleja considera el papel de los funcionarios y las burocracias en la construcción de la agenda de PE del Estado y de cómo estos dan tratamiento a los asuntos internacionales. Se evidencia así el papel preponderante del presidente JMS como líder y actor central en los siguientes acontecimientos: primero, en el fuerte interés e impulso que dio para que el Estado de Colombia empezara su proceso de ingreso a la OCDE, avanzará en el reconocimiento de todos los comités e implementara las recomendaciones de este régimen; segundo, se resalta la asertividad del gobierno Santos como líder de la PE del país el cuál desde su liderazgo llevó a cabo las negociaciones de Paz, restableciendo primero las relaciones

diplomáticas con el Gobierno Venezolano y el Gobierno de Ecuador, así como su capacidad de internacionalizar los diálogos como estrategia de garantía para el proceso.

Por ello, este objetivo permitió desglosar la fuerte agenda de estos dos eventos y comprender como se tejieron las fuertes complejidades que estos procesos enmarcaron. A su vez, se concluye que los intereses nacionales fueron liderados desde las élites gubernamentales y marcaron los rumbos que estos procesos tomaron y su articulación con la visión que el jefe de Estado tenía para el campo de transformarlo en un motor económico y de desarrollo para el País.

En tal sentido, la adhesión de Colombia en esta organización fortalece la interacción del Estado en espacios multilaterales trayéndole beneficios como prestigio, confianza inversora, acceso a redes mundiales de mercado y el fortalecimiento del aprendizaje de buenas prácticas de gobierno. A su vez, el ingreso del país a este organismo mejora su imagen en el exterior al ser reconocida como una nación que se fortalece en el ejercicio de buenas prácticas de gobierno. Sin embargo, aún es deficiente para el Estado observar que tanto en el Gobierno Santos, como en el de su antecesor presidente Álvaro Uribe, predominaron los factores ideacionales para el ejercicio de su PE mostrando la debilidad operante de una dirección independiente de los asuntos internacionales y de la agenda de la política exterior. Es evidente, como fue expuesto en el marco teórico, que en la práctica los intereses provenientes de las élites gubernamentales, políticas y económicas privilegian la toma de decisiones que ejecutan en su agenda de política exterior y de política internacional.

Así, desde la interpretación de la sensibilidad en razón de las tres categorías ya mencionadas, se puede ver cómo el Estado colombiano hace uso de sus capacidades presupuestales y como son articuladas a las modificaciones realizadas a su política doméstica con la finalidad de vincular el país a la OCDE; se evidencia como desde su capacidad institucional apunta por articular estos esfuerzos con la salida política al conflicto armado con la guerrilla, así como, con el desarrollo de una nueva política para el desarrollo rural. Se pudo exponer como el Estado desarrolla una agenda articulada y procesual y que se escalona desde una estrategia mancomunada tanto para alcanzar el

ingreso a la OCDE como para firmar los Acuerdos de Paz. A su vez, los esfuerzos presupuestales reflejan como el gobierno durante el tránsito de estos dos procesos, aumenta su inversión en el sector agrícola apuntando a suplir las demandas realizadas por ingresar al régimen internacional de la OCDE.

De este modo, la capacidad del Estado pese a las coyunturas económicas y de fragmentación en la opinión pública y de oposición política frente al ingreso a la OCDE y los ADP, se evidencia como la Nación Colombiana hizo uso de sus capacidades presupuestales y de sus recursos financieros mostrando una baja sensibilidad para alcanzar los estándares requeridos expresadas en la aprobación del comité agrícola y la gestación de políticas para la transformación rural del campo. Es decir, el Estado actuó a favor de la implementación de las políticas y por ello destino los recursos presupuestales. De esta forma, este comité fue el primero en ser aprobado mostrando así, como la voluntad política fortaleció el proceso de adhesión. También se evidenció como la inversión presupuestal se vio reflejada en el incremento del PIB rural marcando un crecimiento del 7.7% en 2017 en comparación al 2016.

Ya en relación al último objetivo se puede interpretar y prospectar que el Estado de Colombia presenta una alta vulnerabilidad expresado en la ausencia de una voluntad política que de continuidad de forma firme y estable a los acuerdos de paz dado que en el actual gobierno fue el principal opositor a los ADP. A su vez, la ausencia de una cohesión institucional de gobierno que de garantía al cumplimiento de las recomendaciones de la OCDE y valoren en sus buenas prácticas un catalizador para alcanzar la productividad que los estándares de este régimen demandan. En los menos de seis meses del actual gobierno, se ha observado como han politizado los temas y propendiendo en impugnar los ADP como ha ocurrido con los acuerdos en relación a la justicia transicional, la erradicación de cultivos, entre otros.

De esta forma, posibles tensiones pueden presentarse por la conflictividad que esgrimen las múltiples agendas de los actores vinculados al sector rural. Los recursos de poder que cada uno de estos tiene y la politización de la agenda enmarcan un futuro de alta vulnerabilidad para este sector y para la construcción de una paz estable y

duradera desde lo propuesto por la teoría de la interdependencia compleja. De este modo, como lo señalan los estudios de Fedesarrollo, OCDE y Misión para la Transformación del Campo, la intervención integral del Estado es una condición necesaria para un desarrollo agrícola y rural virtuoso y sostenible. Estas fracturas de gobierno minan la capacidad estatal para dar continuidad a las políticas hasta el momento mejor alcanzadas para el diseño de una transformación integral del campo y por fin garantizar los derechos sociales, económicos y culturales que las sociedades rurales han demandado por décadas.

Por otra parte, es necesario determinar si el Gobierno tiene la capacidad de disponer de los recursos presupuestales necesarios para financiar el programa de subsidios que se establece en el Acuerdo. Uno de los grandes retos que enfrenta el posconflicto es promover no solo el desarrollo productivo del agro y de los sectores rurales sino el avance de la sociedad rural colombiana desde la visión integral dejando el rezago de políticas asistenciales. El Estado, según FEDESARROLLO (2017), necesita invertir el 1.2% del PIB durante 15 años para alcanzar lo propuesto tanto en las recomendaciones de la OCDE como en los ADP y la misión rural. Sin embargo, solo tiene garantizado el 0.7% del PIB para realizar estas inversiones presupuestales. Por ello, no cumplir con las políticas acordadas en el régimen de la OCDE y los ADP aleja la credibilidad institucional alcanzada en el anterior gobierno, alejando así a la inversión extranjera directa y a los fondos de cooperación para la paz.

La urgente inclusión productiva, expresado en el informe de la OCDE el cual centra sus recomendaciones no solo en la política de restitución y entrega de hectáreas a personas y comunidades sino también en la importancia de la articulación de estas comunidades en cadenas de producción. Es por ello, que los retos presupuestales no solo deben atender el desarrollo productivo sino también la restitución de los derechos económicos, sociales y políticos de las comunidades rurales. Es decir, el éxito de este posconflicto esta sobre la base de articular de forma paralela, conjunta y amalgamada las recomendaciones de la OCDE, los ADP y lo estipulado en la Misión Rural.

7 REFERENCIAS

- Albertus, M., & Kaplan, O. (2013). Land Reform as a Counterinsurgency Policy: Evidence from Colombia. *The Journal of Conflict Resolution*, 57(2), 198-231. Retrieved from <http://www.jstor.org.ezproxy.javeriana.edu.co:2048/stable/23415226>
- BBC (3 de octubre de 2016). "Colombia: gobierno y oposición designan a representantes para dialogar tras el "No" del plebiscito sobre acuerdo de paz con las FARC". Recuperado de: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37548405>
- BBC (7 de octubre de 2016). "Las razones del Comité Noruego para otorgarle el Nobel de la Paz 2016 al presidente de Colombia, Juan Manuel Santos". Recuperado de: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37586152>
- Berdegú J. A. and Proctor F. J., 2014. Cities in the Rural Transformation. Working Paper Series N° 122. Working Group: Development with Territorial Cohesion. Territorial Cohesion for Development Program. Rimisp, Santiago, Chile.
- Borda, S. (2012) La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: búsqueda de legitimidad política y capacidad militar. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Ediciones Uniandes. ISBN 978-958-695-842-4
- Bourgon, J. (2009). "La réforme et la modernisation de l'OCDE". *Télescope*, 15 (2), pp. 27-29. En TELEscope. Revue d'analyse comparée en administration publique.
- Candel, J.J.L. and Biesbroek, G.R. (2016) Toward a processual understanding of policy integration, *Policy Sciences*, doi: 10.1007/s11077-016-9248-y
- Carroll, P., & Kellow, A. (2011). *The OECD: A study of organisational adaptation*. Edward Elgar Publishing.
- Cejudo, Guillermo M.; MICHEL, Cynthia L. Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 2017, vol. 50, no 4, p. 745-767.

- CEPAL, N. (2016). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo.
- Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2011). La Nueva Política Económica de la OCDE ante el cambio en la Economía Mundial/The New Political Economy of the OECD in a Context of Shifting World Wealth. *Revista de Economía Mundial*, 28.
- Colprensa (24 de agosto de 2016). Los intentos frustrados de firmar la paz con las Farc. *“El Colombiano”*. Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/los-intentos-frustrados-de-firmar-la-paz-con-las-farc-LK4851580>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2015). Sitio Web. Censo Nacional Agropecuario. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014#1> (Consulta el 09 de febrero de 2018)
- Departamento Nacional de Planeación – DNP (1 de julio de 2015). *“OCDE entrega recomendaciones que serán hoja de ruta para las políticas de desarrollo territorial”* Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/sala-de-prensa/Paginas/OCDE-entrega-recomendaciones-que-serán-hoja-de-ruta-para-las-pol%C3%ADticas-de-desarrollo-territorial-DNP.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz misión para la transformación del campo. Recuperado de
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2016b). Sitio web. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx#> (Consulta el 09 de febrero de 2018)
- Duarte, J. (2012). La Unión Europea dentro del “giro” de la política exterior colombiana. *Revista Papel Político*. Bogotá (Colombia), Vol. 17, No. 2, 679-706, julio-diciembre 2012

- El Espectador (2017). Colombia, el país con más desplazados en el mundo. Consultado el 07 de mayo de 2017. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/colombia-el-pais-con-mas-desplazados-en-el-mundo-articulo-694991>
- El Tiempo (01 de junio de 2015). Los pros y los contras de la OCDE. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15868136>
- El Tiempo (2016). El 65,8 % de la tierra apta para sembrar en Colombia no se aprovecha. Consultado el 10 de agosto de 2017. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16601436>
- El Tiempo (2016). El 70 % de alimentos en Colombia vienen de pequeños productores: FAO. Consultado 13 de octubre 2016. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/dia-mundial-de-la-alimentacion-entrevista-con-representante-de-la-fao-28761>
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En Jost, S. (Ed.). Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior (pp. 19-37). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Foreign Policy (December 2013). THE DECISION-MAKERS, no. 203, SPECIAL ISSUE: THE 100 LEADING GLOBAL THINKERS OF 2013, pp. 75-77, 80-83
- Garay, J (2011). La política de inserción internacional de Colombia. *Nueva Sociedad*, 231, pp. 66-78.
- Gehring, H y Cuervo, M. (2015) El camino de Colombia hacia la OCDE: ¿un catalizador de medidas domésticas favorables para el posacuerdo? (pp. 651-686). En Política Exterior Colombiana escenarios y desafíos en el posacuerdo. Ed. Javeriana. Bogotá, Col.
- Gilpin, R. (1987). The political economy of international relations. Princeton: Princeton University Press.
- González, F. (22 de agosto de 2014). "Ingreso de Colombia a la Oede es un gran error": Jan Kregel. *Portafolio*. Recuperado de:

<http://www.portafolio.co/economia/finanzas/ingreso-colombia-ocde-gran-error-jan-kregel-44322>

- González Parias, C. H., Mesa Bedoya, J. C., Londoño Ossa, G. A. (2016). Política exterior colombiana 2010-2014: ¿giro a la autonomía? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 12(1), pp. 267- 291. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2472>
- Gurría, Á. (2011). La OCDE, a los 50 de su creación: logros, retos y decisiones futuras/The OECD at Fifty: Past Achievements, Present Challenges and Future Directions. *Revista de Economía Mundial*, 28.
- Keohane, R. O., & Nye, H. (Eds.). (1977). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge University Press.
- Keohane, R. (1984). *International Institutions and State Power*, Boulder (etc.): Westview Press.
- Keohane, R. O., & Milner, H. V. (Eds.). (1996). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge University Press.
- Keohane, R. O., & Nye Jr, J. S. (2002). The club model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy. *Power and governance in a partially globalized world*, 219.
- Langer, A., & Brown, G. (Eds.), *Building Sustainable Peace: Timing and Sequencing of Post- Conflict Reconstruction and Peacebuilding*. : Oxford University Press. Retrieved 7 Mar. 2018, from <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198757276.001.0001/acprof-9780198757276>.
- Llambí, L. (2012). Procesos de transformación de los territorios rurales latinoamericanos: los retos de la interdisciplinariedad. En *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial. Relación campo - ciudad*. FLACSO Sede Ecuador y Comité Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Territorial (CEDET). Quito: FLACSO - CEDET, (no. 3, noviembre 2012): pp. 117-134. ISSN: 1390-5708.

Recuperado

de:

<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/5490#.WwqjGIMvzOQ>

- Marcussen, M. (2004). The Organization for Economic Cooperation and Development as ideational artist and arbitrator'. Decision making within international organisations. London: Routledge, 90-105.
- Matias Camargo, S. R. (2017). La Reforma Rural Integral, la terminación del conflicto armado y el problema agrario en Colombia. *Diálogo de Saberes*, (46), 19-39.
- Mayer, Peter; Rittberger, Volker; y Zürn, Michael (1993). Regime theory. State of the art and perspectives. En Rittberger, V (ed), *Regime theory and international relations*, Oxford: Clarendon Press.
- McCandless, E. (2013). Wicked Problems in Peacebuilding and Statebuilding: Making Progress in Measuring Progress Through the New Deal. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 19(2), 227-248.
- Meertens, D. (2016). Gender and land justice in Colombia: challenges for the post-peace accords era/Justicia de genero y tierras en Colombia: desafíos para la era del 'pos-acuerdo'. *European Review Of Latin American And Caribbean Studies/ Revista Europea De Estudios Latinoamericanos Y Del Caribe*, (102), 89. doi:10.18352/erlacs.10166
- Mesa de Conversaciones (2017). Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. ISBN: 978-958-18-0444-3
- Milner, H. (1992). International theories of cooperation among nations. Strengths and Weaknesses. *World Politics*, vol 44, 466-496.
- Ministerio de Agricultura (6 de mayo de 2015). Sitio web. Comité de Agricultura de la OCDE dio visto bueno a políticas agro de Colombia. Recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Comit%C3%A9-de-Agricultura-de-la-OCDE.aspx>
- Momani, B., & Menzies, X. M. (2012) (n.d). The OECD: A Study of Organisational Adaptation. *Canadian Public Administration-Administration Publique Du Canada*, 55(4), 599-602.

Norwegian Refugee Council (2017). Global report on internal displacement. Retrieved From <http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/20170522-GRID.pdf>

OCDE, (2004). Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE. Recuperado de: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>

_____, Sitio Web (2011). <https://www.oecd.org/about/membersandpartners/> (Consulta el 15 de septiembre de 2017)

_____, Sitio Web (2013). <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocdeestableceunahojaderutaparalaadhesi ondecolombia.htm> (Consulta el 15 de septiembre de 2017)

_____, Sitio Web (2014). <http://www.oecd.org/dev/developmentcentrenewsletter-january2014.htm> (Consulta el 10 de septiembre de 2017)

_____, (2015). Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015 Evaluación y Recomendaciones de Política. OCDE, París, Francia. Recuperado de: <https://www.oecd.org/countries/colombia/OECD-Review-Agriculture-Colombia-2015-Spanish-Summary.pdf>

_____, (2016a) A New Rural Development Paradigm for the 21st Century: A Toolkit for Developing Countries, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252271-en>

_____, Sitio Web (2016b). <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/historia-ocde.htm> (Consulta el 10 de noviembre de 2016)

_____, Sitio Web (2016c). *El trabajo de la CODE*. <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/eltrabajodelaocde.htm> (Consulta el 10 de noviembre de 2016)

_____, (2016d). OCDE América Latina y el Caribe: Programa Regional. Recuperado de: <https://www.oecd.org/latin-america/OECD-LAC-Regional-Programme-Information-Note-SP.pdf>

OECD/FAO (2014), OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2014, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2014-es

Pastrana, E. y Vera, D. (2012a). Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria en Sudamérica. En Pastrana, Eduardo/ Jost, Stefan/ Flandes, Daniel (editores). Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica? Bogotá: Editorial Javeriana. 187-236.

Pastrana, E. y Vera, D. (2012b). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En Jost, S. (editor). Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 57-79.

Pastrana, E. (2014). Colombia de cara a una multipolaridad creciente y el auge del Asia Pacífico. Tremolada, Eric, Colombia en el sistema internacional: Su proyección en Asia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 79-114.

Pastrana, E. y Vera D. (2015). Análisis de política exterior en el marco de procesos de regionalización: interrogantes que plantea la creación de la Alianza del Pacífico. En: Pastrana, E. y Gehring, H. (editores). Alianza del Pacífico: mitos y realidades. KAS, PUJ. Bogotá. pp. 26-74.

Presidencia de la República (2 de diciembre de 2015). Declaración del Presidente Juan Manuel Santos sobre el ingreso de Colombia a la OCDE - 30 nov. Consultado el 9 de octubre de 2017. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=6JAXHgkFJmE>

_____ (mayo de 2015). Camino a la OCDE. Informe No. 10.

AGRICULTURA: EL PRIMER “SI” A COLOMBIA EN SU ACCESO A LA OCDE.

1. Sitio web. Recuperado de: <https://us9.campaign->

[archive.com/?u=33b99491d7243cab665447fd0&id=025647f4ac&e=eb1458b647](https://us9.campaign-archive.com/?u=33b99491d7243cab665447fd0&id=025647f4ac&e=eb1458b647)

_____ (7 de agosto 2014). Discurso de posesión JMS 2014.

Recuperado

de:

http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Agosto/Paginas/20140807_03-

[Palabras-del-Presidente-Santos-en-su-posesion-para-el-periodo-presidencial-](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Agosto/Paginas/20140807_03-Palabras-del-Presidente-Santos-en-su-posesion-para-el-periodo-presidencial-2014-2018.aspx)

[2014-2018.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Agosto/Paginas/20140807_03-Palabras-del-Presidente-Santos-en-su-posesion-para-el-periodo-presidencial-2014-2018.aspx)

_____ (2016). 29 de enero de 2016. Lo que debe saber de la Ley de ZIDRES. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201776%20DEL%2029%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>

_____ (31 de agosto de 2016). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el Día Nacional de Rendición de Cuentas. Casa de Nariño, Bogotá. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/discursos/160831-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-el-Dia-Nacional-de-Rendicion-de-Cuentas/Discursos>

_____ (2016). 29 de enero de 2016. Lo que debe saber de la Ley de ZIDRES. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201776%20DEL%2029%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>

_____ (9 de febrero de 2018). Discurso Tibasosa, Boyacá. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180209-Tenemos-todo-para-convertir-al-pais-en-una-despensa-del-mundo-y-en-una-potencia-agropecuaria-Presidente-Santos>

Prieto, G. y De Felipe, C. (2015). Política exterior económica en un escenario de posacuerdo: necesidades de transformación productiva y de mayor equidad social en Colombia (pp. 179-222). En Política Exterior Colombiana escenarios y desafíos en el posacuerdo. Ed. Javeriana. Bogotá, Col.

Prieto, G. y Landino, N. (2015). La proyección de Chile en la Asia-Pacífico. En: Pastrana, E. y Gehring, H. (editores). Alianza del Pacífico: mitos y realidades. KAS, PUJ. Bogotá. pp. 26-74.

Putman, R. (1998) Diplomacy and domestic politics: the logic of two-levels game. International Organization.

Ramírez, Socorro. "El giro de la política exterior colombiana." Nueva sociedad 231 (2011): 79-95.

- Rabasa, A., Gordon, J., Chalk, P., Grant, A., McMahon, K., Pezard, S., . . . Zimmerman, S. (2011). Counterinsurgency Transition Case Study: Colombia. In *From Insurgency to Stability: Volume II: Insights from Selected Case Studies* (pp. 41-74). RAND Corporation. Retrieved from: <http://www.jstor.org.ezproxy.javeriana.edu.co:2048/stable/10.7249/mg1111-2osd.11>
- Restrepo, J. C.; Bernal, A. (2014). *La cuestión agraria, tierra y posconflicto*. Penguin Ramdon House Grupo Editorial, S.A.S. Debate. Colombia.
- Robledo, J. (2015). Carta del senador Robledo a la Canciller: Es ilegal la forma cómo se tramita el ingreso de Colombia a la OCDE. Recuperado de: <https://jorgerobledo.com/carta-del-senador-robledo-a-la-canciller-es-ilegal-la-forma-como-se-tramita-el-ingreso-de-colombia-a-la-ocde/>
- Sierra, J. F. (18 de marzo de 2014). "Se aleja ingreso de Colombia a la OCDE". Periódico El Colombiano. Recuperado de: http://www.elcolombiano.com/historico/se_aleja_ingreso_de_colombia_a_la_ocde-OWEC_287018
- Sogge, D. (2009). Sistema de ayuda extranjera: ¿Régimen o vehículo hegemónico? *The Foreign Aid System: Regime or Hegemonic Vehicle? Relaciones Internacionales*, (12).
- Stengel, F. A., Dunne, T., Kurki, M., & Smith, S. (2007). *International Relations Theories. Discipline and Diversity*.
- Surel, Yves. (2008). "Las Políticas Públicas como Paradigmas". *Estudios Políticos*, No. 33 (Medellín, julio-diciembre de 2008)
- The Decision-Makers. (2013). *Foreign Policy*, (203), 75-83. Retrieved from <http://www.jstor.org.ezproxy.javeriana.edu.co:2048/stable/24576007>
- Tokatlian, J. G., & Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo? *Estudios Internacionales*, 23(91), 339-382.
- Tosun, J. & Lang, A. 2013. *Coordinating and Integrating Cross-Sectoral Policies: A*

Theoretical Approach. Paper prepared for presentation at the 7th ECPR General Conference 4 - 7 September 2013, Bordeaux, France.

UNEP (2016). GCF Readiness Componente 4 Análisis Sectorial Agropecuario. Frankfurt School. Recuperado de: <http://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2016/10/diagnostico-sectorial-agropecuario-pilotos-de-innovacion-financiera.pdf>

Valdivieso, G. (2015). El conflicto como vínculo entre el grado de estructuración de problemas y el éxito de la implementación de políticas. *Revista Opera*, (16), 131-150.

Vargas-Alzate, L., Sosa, S., & Rodriguez-Rios, J. (2012). El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos/Trade as the platform of colombian foreign policy during the Juan Manuel Santos administration. *Colombia Internacional*, (76), 259-292. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1266216867?accountid=13250>

Villanueva Gutiérrez, S. D. (2017). La ampliación de la OCDE en el espacio sudamericano: los casos de Chile, Colombia y Perú.

Walt, S. (1998). *International Relations: One World, Many Theories*. Foreign Policy, No. 110, Special Edition: *Frontiers of Knowledge*. Spring. pp. 29-32+34-46.