



Internacionalización del conflicto: eslabón geopolítico de Colombia¹

> Resumen

El presente artículo es el resultado de una investigación sobre el proceso de internacionalización del conflicto colombiano y la apuesta por convertir al país en un jugador geoestratégico. El documento hace parte de una revisión teórica y propositiva basado en el análisis sobre las Farc como el actor principal en la dinámica estructural conflictiva, teniendo en cuenta que existen otras organizaciones y actores que influyen en el desenvolvimiento del fenómeno. En ese orden de ideas, se abordará en la primera parte una reflexión sobre el concepto de la internacionalización, posteriormente se hará una descripción sobre la estrategia en la política exterior colombiana, un breve análisis geopolítico sobre las condiciones del país y por último se recomendarán algunos instrumentos y lineamientos entorno a la seguridad y defensa así como a la acción exterior encaminada a la proyección de Colombia.

> La internacionalización del conflicto: no es un proceso de ósmosis

Plantear sinergias académicas entre los planos internos y externos son retos disciplinares que no deben escapar de los procesos de toma de decisiones. En este primer aspecto es que debe enmarcarse el estudio de la internacionalización. Cuando se aborda el concepto de la internacionalización se logra inferirse que aquél es el fenómeno por el cual asuntos económicos, culturales, financieros, comerciales y de cualquier otra naturaleza traspasan las fronteras. Puede también interpretarse desprevénidamente como un simple proceso de ósmosis de transferir un asunto de un plano al otro. No obstante, para efectos de este análisis,

**CÉSAR
NIÑO GONZÁLEZ²**

Recibido:
15 de agosto de 2013

Evaluado:
10 de septiembre de 2013

Fecha de aprobación:
10 de octubre de 2013

Palabras claves:
Internacionalización, conflicto,
geopolítica, geoestrategia,
Colombia.

1. Artículo vinculado al proyecto *Prospectivas en Seguridad y Defensa para Colombia: Análisis del entorno América Latina 2001-2012* del grupo de investigación Centro de Gravedad.
2. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Politólogo e Internacionalista Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Investigador y Asesor del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales CEESEDEN, Escuela Superior de Guerra, Colombia. Comentarios a: ninoc@esdegue.mil.co

la internacionalización no hace referencia al efecto *spill over* o derrame³, sino al posicionamiento del asunto del conflicto en el escenario internacional.

En ese orden de ideas, las reflexiones y la literatura académica que hay en Colombia sobre el concepto están dedicadas a una descripción estructural y analítica de los sucesos por periodos presidenciales, pero se quedan cortos en la proyección geoestratégica articulada entre la política exterior y el ámbito de la seguridad y la defensa. No obstante, muchos de esos estudios serán fuente de referencia en este artículo.

En ese sentido, los principales análisis de categorización del problema, esbozan a la internacionalización como una decisión explícita y consciente, aunque condicionada por el escenario internacional de incluir a agentes externos en el desenvolvimiento de la guerra colombiana (Borda, 2007). De ese modo, la habilidad de internacionalizar el conflicto no es monopolio del Estado, debido a que terceros tienen la posibilidad de emprender el proceso. Por otro lado, otros estudios enuncian que la internacionalización es el grado de exposición de un asunto a la comunidad de naciones y demás actores del sistema mundial (Pardo, 2002).

La propuesta conceptual planteada en este artículo es que la internacionalización se entienda no sólo como la postura de un acontecimiento ante el sistema internacional, sino como la asimilación y la involucración de los actores externos frente a las dinámicas de un fenómeno, independientemente de la voluntad del gobierno de posicionar en la agenda mundial, en este caso el conflicto colombiano.

En este artículo se considera al Estado como unidad de análisis sin desconocer otros actores. Son precisamente los Estados quienes toman la decisión de invitar o excluir actores externos en un conflicto interno (Borda, 2007). Entonces, bajo la concep-

tualización anterior, existen tres clasificaciones de la internacionalización que se proponen en este artículo: la espontánea, la voluntaria y la compleja⁴. La espontánea hace referencia a los asuntos que llaman la atención de actores internacionales sin que sea intención del gobierno del Estado protagonista. La voluntaria hace referencia a la voluntad de los gobiernos cuna del conflicto que en sus políticas de gobierno está llevar los asuntos internos a la agenda internacional. La compleja se refiere a las distintas dinámicas involuntarias (a favor o en contra) que generan la puesta en escena de un asunto voluntariamente premeditado por parte de un gobierno. A continuación, algunos ejemplos que ilustran las tres categorías mencionadas.

Tabla No 1. Ejemplos de las categorías de la internacionalización

Situación	Internacionalización Espontánea	Internacionalización Voluntaria	Internacionalización Compleja
Primavera Árabe	X		
Ejercicios nucleares de Corea del Norte	X		
Conflicto en Mali		X	
Lucha contra las Farc como actor terrorista		X	
Guerra contra el narcotráfico en Colombia			X
Retiro de Venezuela de la CIDH			X

Fuente: Elaboración propia (2013)

De este modo, la anterior categorización es una aproximación analítica a la dinámica de algunos sucesos que han estado o están en la agenda de la política regional y mundial. Son elementos situacionales que influyen en la cuestión de la internacionalización. En el análisis del conflicto colombiano, es relevante subrayar que el fenómeno de la internacionalización ha sido imperante en las últimas administraciones del país, generando diferentes estrategias que responden a coyunturas geopolíticas y políticas de gobierno. Dos de esos campos son precisamente el de la política exterior y el de los asuntos de seguridad y defensa.

3. En español puede usarse como desbordamiento o derrame. En Relaciones Internacionales se usa para identificar la naturaleza de un asunto que se ha desbordado afectando a otros actores en el Sistema.

4. El concepto de internacionalización espontánea ha sido usado en un principio como intervención. Sandra Borda en un juicioso estado del arte sobre análisis del conflicto colombiano desde Estados Unidos ha identificado que en esta categoría han trabajado (Bagley, B. (2000); COY, F. (2003); Matthiessen, T. (2000); Randall, S. (1992); Tickner, A. (2002); Tokatljan, J. (1995, 1998, 2000; Unidos 1997). En este trabajo, el autor modifica la naturaleza del concepto para hacer de este un objeto de análisis en los asuntos concernientes tanto en la Seguridad y Defensa como en las Relaciones Internacionales.

> Un asunto generacional de las administraciones

Es posible analíticamente hacer una aseveración cronológica sobre la internacionalización del conflicto. Es importante precisar que una de las primeras pinceladas se dio en la administración Samper con la ratificación del Segundo Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 sobre los conflictos armados no internacionales. Claramente fue una estrategia consciente (voluntaria) del gobierno de apostarle a dejar en la órbita internacional el *issue* de la guerra interna colombiana con un doble sentido: la internacionalización del fenómeno interno por un lado y subsanar el eventual rechazo internacional por los dineros ilícitos del narcotráfico en la campaña presidencial del entonces presidente por el otro.

Se evidenció el fin de una “relación especial”⁵ con los Estados Unidos. En ese orden de ideas, y teniendo presente la reciente coyuntura, también Colombia seguía apartado de las preocupaciones mundiales, no obstante el contexto internacional en sentido contrario también parecía ser un invitado de piedra en las preocupaciones nacionales. Con Andrés Pastrana (1998-2002), las pinceladas se hicieron cada vez más intensas. Las dinámicas del conflicto colombiano tornaron un esquema distinto al de su antecesor porque la iniciativa internacional en este caso contaba con mayor voluntad y menos capacidad de asumir el conflicto como potenciador del rol geoestratégico que su naturaleza le imprimía. Por eso, desde un principio Pastrana como candidato insistía en la necesidad de involucrar a la comunidad internacional en un eventual posconflicto (Olaya, Tawse-Smith, Burgos, Godoy & Jaramillo, 2008), estrategia válida a la luz de una mayor inserción y visibilidad en asuntos de política exterior.

Con la administración Pastrana la internacionalización del conflicto tuvo dos pilares que cambiarían el curso de la guerra. Por un lado puede puntualizarse que por primera vez el conflicto logró enquistarse en la comunidad internacional porque el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, nombró un consejero especial para

Colombia con el propósito de ser garante en una conversación entre el Gobierno y las Farc. Este primer paso logró también que países como México, Venezuela, Canadá, Cuba, Francia, España, Suecia, Noruega, Suiza e Italia (Ballén, 2008) se sumaran como garantes en las conversaciones que fracasaron con este grupo guerrillero.

Por otro lado, el gobierno, bajo una fuerte presión diplomática sobre asuntos de narcotráfico, catapultó el Plan Colombia. El Plan ha sido la estrategia más ambiciosa emprendida por el Estado colombiano para encontrar soluciones al conflicto armado interno y al problema del narcotráfico de los últimos años (Rojas, 2007) y terminó por establecer una hoja de ruta cuya prioridad eran la erradicación de cultivos ilícitos y el fortalecimiento del Estado, como consecuencia de las modificaciones hechas por Washington (Olaya et al, 2008). Este último pilar, criticado por la Unión Europea, logró detentar el punto de inflexión en la guerra contra las Farc. La profesionalización y modernización de las Fuerzas Militares del país era, sin duda alguna, la piedra angular para generar estrategias en materia de seguridad y defensa, así como la articulación de estas con la política exterior. Un matrimonio que no pudo consumarse.

En ese sentido, el gobierno conservador falló en cálculos estratégicos para que la cooperación internacional fuera abierta. Tan sólo logró anclar la *securitización*⁶ de la agenda bajo el pragmatismo estadounidense y se olvidó el concierto europeo. Como consecuencia, se internacionalizó la agenda con Estados Unidos, pero no el conflicto con los mecanismos e instrumentos multilaterales.

Claramente la estrategia de internacionalización voluntaria del gobierno Pastrana tuvo varias debilidades: a) hacer públicas las conversaciones con las Farc, b) inexistencia de controles a los compromisos

5. La expresión de relación especial, se debe al alineamiento casi irrestricto que tenía Colombia a los intereses de Washington.
6. Arlene Tickner en su ponencia titulada “Los Estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina” (Tickner, 2004), argumenta que el concepto de la securitización está basado en el uso político de términos como “inseguridad” y “amenaza” de parte de las élites estatales y no estatales y sus efectos concretos, lo cual sugiere que el poder de la “seguridad” se halla en su uso en los discursos políticos (Waever, 1995). En consecuencia, estudiar la securitización exige reemplazar los estudios tradicionales basados en la identificación de amenazas objetivas a la seguridad con un análisis de por qué y cómo las élites políticas identifican ciertos problemas como amenazas a la seguridad (Waever, 1995).

en dichas conversaciones, c) ausencia de la estrategia de internacionalización incluyente con la Unión Europea, d) falta de profundización estratégica con los países garantes para presionar en la terminación del conflicto y e) desmilitarización de una parte del territorio generando ventaja al adversario, entre otras. Así las cosas, Colombia seguía adoptando políticas y acciones reactivas que lo hacían alejarse de las dinámicas regionales y mundiales. El conflicto acaparó la agenda de Estado.

En la dinámica mundial, el 11 de septiembre de 2001 (11-s) sería el punto de inflexión en la estrategia global en la lucha contra el terrorismo. Ese acontecimiento fue crucial en el nuevo enfoque que se le otorgaba a la seguridad. Esto supuso una ruptura de la política exterior estadounidense. La postura oficial se estableció inmediatamente, enmarcando la amenaza como un fenómeno de “terrorismo de alcance global” contra el que debía emprenderse una guerra (Crenshaw, 2008, p.18). Entonces, el asunto del terrorismo se internacionalizaba espontánea y voluntariamente.

Stephen Walt afirmó que los acontecimientos del (11-s) habían provocado el cambio más rápido y radical de toda la historia de la política exterior estadounidense (Walt, 2002). Así entonces, el discurso político de Estados Unidos tendría un tono esencialmente realista. El terrorismo se convirtió en un enemigo público nacional e internacional. Para Colombia, aunque tradicionalmente ha estado apartado de las preocupaciones mundiales, el asunto del terrorismo fue imperante, es decir, Colombia bajo su conflicto interno tenía su propio 11-s.

En 2002 Álvaro Uribe Vélez llegaría a la presidencia de Colombia. Su administración emprendería una campaña internacional con el fin de aislar diplomáticamente a las Farc insertando a Colombia en la llamada “*guerra global contra el terrorismo*” bajo el amparo de los Estados Unidos (Olaya et al, 2008). Es decir, de una situación de internaciona-

lización espontánea y voluntaria, Uribe aprovechó la coyuntura e interpuso el asunto de las Farc como terroristas en la agenda internacional. No obstante, hay que precisar que las Farc fueron catalogadas como terroristas por el Departamento de Estado en 1997, pero sólo fue hasta la administración Uribe que la política exterior y de defensa colombiana se engranaron para emprender “la lucha antiterrorista”. Valga aclarar que la internacionalización del conflicto colombiano no puede cifrarse tan sólo en un espectro estadounidense, sin dudas este actor logró modificar las agendas, pero la dinámica del proceso no debe entenderse como un asunto exclusivo de Washington.

Con el legado de la administración Pastrana y la inyección del Plan Colombia, Uribe logró capitalizar los insumos y entrenamientos militares para recuperar territorio cedido. Ese momento podría aludirse a que se formalizó una Política de Seguridad Democrática en medio del conflicto, modelo inverso al ocurrido en Centroamérica⁸.

Claramente a partir de ese instante se empezaba a gestar un cambio estructural en la naturaleza de la guerra colombiana. Por un lado, la estrategia militar y policial interna, y por el otro, comenzaría una difícil situación regional para Colombia. Una crisis diplomática en el vecindario luego de los incidentes en Ecuador, los roces con Venezuela y Nicaragua en particular.

En ese orden de ideas, la Seguridad Democrática fue una política diseñada para los problemas que vivía el país en 2002 y muchos de sus programas han continuado, pero hay un amplio espectro de conflictos inéditos que vive la nación y que se deben abocar con nuevas propuestas para el futuro inmediato del país (Rangel & Medellín, 2010, p.10).

7. Según Saul Ben, investigador de FRIDE pocas palabras están cargadas de tanta indefinición, subjetividad y desacuerdo político como “terrorismo”. El Departamento de Estado de los Estados Unidos y el FBI se definen este fenómeno aludiendo a que no existe una única y universalmente aceptada definición. El terrorismo se define en el Código de Regulaciones Federales como “el uso ilegítimo de la fuerza y la violencia contra personas o propiedades para intimidar o coaccionar a un gobierno, a la población civil o a cualquier segmento de la misma, en cumplimiento de los objetivos políticos o sociales” (Ben, 2005).

8. La Política de Seguridad Democrática en Centroamérica se consolidó después del conflicto enmarcada en El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, el cual considera que “el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas. Asimismo el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática orientará cada vez más, sus recursos a la inversión social.” (Hemisférica, 2010).

9. Un jugador geoestratégico es, según Brzezinski, un Estado que cuenta con la capacidad y la voluntad (elementos del potencial de poder nacional) para ejercer poder o influencia internacional, la medición del potencial de poder dictará la jerarquía de tal jugador geoestratégico (Brzezinski, 1999).

> Jugador geoestratégico⁹: una apuesta llamada deseo

En los últimos años ha habido dificultades conceptuales y pragmáticas en las administraciones del país, (posiblemente sea una característica del régimen presidencialista) pues ha habido rupturas y fragmentaciones en políticas de gobierno y de Estado, una completa desarticulación del deber ser de una Cancillería profesionalizada y una desconexión con la cartera Defensa. Esto porque no ha sido fácil enfrentar una amenaza interna que ha corroído la estructura del Estado¹⁰, pero ha sido una falla de las distintas administraciones forzar el conflicto a los intereses inmediatos de sus administraciones y no interiorizarlo como un *issue* de interés nacional.

A lo largo de dos siglos, el país ha estado lejos de las preocupaciones mundiales jactándose de pacifismo muchas veces injustificado¹¹. Esto se debe en parte a los personalismos de los gobernantes, a una deficiente “caja negra”¹². En otras palabras, la visión internacional del país ha sido pobre, limitada y supeditada a intereses de gobiernos de turno y en ese sentido las vulnerabilidades y sensibilidades se incrementan.

Entonces, la geopolítica es un lente de supervivencia innato del Estado, en la cual confluyen todas las manifestaciones del poder y su sumatoria como poder nacional. Sin embargo en la dinámica colombiana ha habido sucesos que van en contravía de cualquier principio geopolítico casi que contradiciendo las leyes naturales de la estrategia y la supervivencia. Este aspecto poco explorado por los estadistas colombianos, con algunas excepciones, es pertinente analizarlo bajo un enfoque distinto.

Muchos interpretan la geopolítica exclusivamente bajo instrumentos del poder más allá de las fron-

teras, pero este concepto es mucho más profundo. Por ese motivo, es importante revisar una nueva y oportuna propuesta teórica en tiempos modernos perfectamente aplicable al caso colombiano. Esta propuesta, un poco arriesgada a un análisis de seguridad y defensa puede tener relevancia cuando se habla de una “geopolítica de las emociones”.

Dominique Moisi, artífice de esta propuesta, plantea la siguiente tesis: “*Después del 11-s de 2001, la política internacional se define por el choque de las emociones*” (Moisi, 2009, p. 28). Estas emociones son: el miedo, la esperanza y la humillación. ¿Por qué esas tres y no la ira, el odio, el amor, la venganza o la solidaridad? La razón es que las tres emociones están directamente ligadas a la noción de confianza (Moisi, 2009) y la confianza es cuantificable en indicadores de cómo perciben los pobladores de un Estado su mismo Estado, su funcionamiento y su protección.

¿Por qué se ha decidido incluir estas variables de análisis en el campo geopolítico?, la respuesta es sencilla. Durante algún tiempo la geopolítica se basó en la creencia del determinismo absoluto de la geografía: la convicción que el comportamiento de las naciones y los imperios estaban dictaminados por su posición geográfica (Moisi, 2009). Pero el centro de gravedad de los acontecimientos en el plano nacional, denota una ausencia relevante en la noción de un concepto geopolítico. Los estudios en la materia son precarios y el papel que desempeñan los centros de pensamiento para la elaboración y análisis congruente entre política exterior y de seguridad y defensa son escasos.

Mencionado lo anterior, se logra determinar que la ausencia de noción estratégica geopolítica ha hecho que Colombia sea una variable dependiente del análisis geopolítico¹³, y la geopolítica sea ninguna variable concreta en la vida estratégica del país. Teniendo en cuenta las características de la historia más reciente en la vida política colombiana, superando los lentes del análisis y la conceptualización, es pertinente enfrentar los retos y desafíos que

10. Para efectos de este documento sólo se abordan a las Farc como una de las aristas del conflicto. Sin embargo se reconoce que hay más actores internos que son una completa amenaza para la nación.

11. La política exterior de Colombia fue orientada en función del apego a las normas internacionales y al arbitraje para resolver cualquier diferencia con otros países (Esquivel, 2011, p.347).

12. Frente al sistema político, David Easton describe la caja negra como el elemento de filtro de demandas que articula decisiones y acciones para arrojar resultados (Easton, 1969).

13. Si se analiza desde la perspectiva de la geopolítica el papel de Colombia en el mundo, el análisis es deplorable. Nacimos a la vida republicana bajo la concreción y el signo del ideal bolivariano de la Gran Colombia. Lo que nos convierte en un país del mismo tamaño y número de habitantes que los Estados Unidos conformado por las 13 colonias (El Nuevo Siglo, 2013).

conlleva la internacionalización. Es decir, la internacionalización vista como una oportunidad para Colombia en un escenario de jugador geoestratégico.

Es por eso que caracterizar a Colombia en modelos de análisis geopolíticos comprende grandes retos. Por un lado la preocupación de una intencionalidad propositiva más allá de lo descriptivo sobre la historia de la política exterior colombiana. Por el otro, plantear unos lineamientos concretos a largo plazo sobre la visión del poder más allá de las fronteras que respondan a un interés nacional ya no en proceso de maduración sino de consolidación.

Las directrices de la política exterior colombiana han estado supeditadas a las características del conflicto armado interno en los últimos veinte años. Esto ha hecho que la visión geopolítica del país en términos de capacidades y voluntades carezca de impacto y relevancia frente a un interés nacional en maduración. ¿Cuáles deben ser las condiciones que han de plantearse para dejar de ser un pivote geopolítico y asumir el rol de jugador geoestratégico compitiendo por la primacía? Son cuestionamientos que debieron haberse planteado con antelación los sujetos de toma de decisión teniendo en cuenta la ventaja estratégica que implicaba una dinámica internacional del conflicto en la agenda mundial.

Concebir a Colombia en el plano estratégico es sin duda una gran apuesta desde diferentes flancos. En primer lugar hay que descifrar las dicotomías intestinas que hacen de éste un actor diferente en la región con grandes problemas de seguridad, deficiente presencia estatal en su territorio, elevados índices de pobreza, una política exterior precaria y rudimentaria, manejo adecuado de la macroeconomía pero un deficiente uso en la distribución de los recursos, es decir, Colombia se concibe como un país en distintas velocidades.

En este sentido, cuando de términos geopolíticos se trata, bajo postulados de Brzezinski, las condiciones de capacidades y voluntades son los ejes articuladores por cualquier apuesta de representación del poder más allá de las fronteras. La combina-

ción de estos factores es la fuente vital para proyectar la nación como jugador geoestratégico. En otras palabras, el rol de la Cancillería debería estar direccionado a un refinamiento institucional en el que el *issue* del conflicto y la internacionalización voluntaria sean instrumentos beneficiosos en una estructura de elección racional.

Los documentos que analizan el comportamiento geopolítico colombiano son precarios y escasos por no decir nulos, los estudios de política exterior colombiana carecen de tradición y se encasillan en documentos gobiernistas que narran las buenas intenciones del Estado en sus relaciones exteriores, aunque existen algunas excepciones sobre la visión crítica de la política exterior y otras recomendaciones¹⁴, son estudios jóvenes que pretenden recoger en gran parte el proceso de toma de decisiones y las implicaciones de las relaciones del país, pero adolecen de herencia académica y propositiva en doscientos años de historia republicana. Por esta razón, el país no ha tenido una plataforma analítica dura que sea capaz de apalancar las experiencias doctrinarias de una política exterior coherente, una directriz que funcione como disco duro y que sea el manual del posicionamiento de Colombia en el exterior.

En ese sentido es importante advertir y resaltar que bajo las dinámicas del conflicto en el país, las estrategias y las políticas no han resuelto la duda si evidentemente Colombia puede ser jugador geoestratégico. Esa condición deseada debe ser enmarcada bajo las variables de sensibilidad y vulnerabilidad las cuales tuvieron mención anteriormente. La sensibilidad como condición hace referencia al grado de respuesta dentro de una estructura o sistema político, es decir, los cambios ocurridos en un país que tanto afectan a otro y con qué velocidad responde (Keohane & Nye, 1977) la dimensión de vulnerabilidad se apoya en la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los actores deben encarar cuando los eventos internacionales los afectan (Keohane & Nye, 1977).

14. Ver los trabajos de Borda, Tickner, Tokatlián, Carvajal, Pardo, Cepeda, Cardona, Ramírez, Ardila & la Misión de política exterior colombiana (2010), entre otros.

Bajo la anterior descripción, Colombia tiene una gran cantidad de retos y desafíos para conseguir ser un jugador geoestratégico, eso está condicionado también a la configuración básica de una noción clara de la geopolítica.

Tabla No.2 Requisitos básicos geopolíticos

COLOMBIA	Cumple	No cumple
Control absoluto de su territorio		X
El Heartland ¹⁵ (Bogotá) conectado con los extremos geográficos del país		X
Óptimo estado de sus puertos comerciales		X
Soberanía absoluta sobre la selva amazónica (presencia, carreteras y comunicaciones)		X
Protección constante y absoluta de las fronteras		X
Prestación de servicios públicos vitales para la población rural y urbana		X
Fuerzas Militares con noción de protección externa (defensa y no seguridad) ¹⁶		X

Fuente: Elaboración propia (2013)

Las anteriores variables, aunque parezcan no estar directamente relacionadas con el conflicto armado, son causales imperantes o resultados del mismo. Por tal razón, es que se determina que el conflicto debe ser una lección aprendida en la forma de concebir el Estado, de proyectarse y de convertir las amenazas en potenciales oportunidades.

> Propuestas estratégicas a partir de la internacionalización del conflicto

En el proceso de toma de decisiones inciden elementos internos y externos como también, en menor medida, personales. Para el caso colombiano, en el ámbito interno, los recursos naturales y la noción territorial son importantes, aunque pesa más la prolongación –e internacionalización– del conflicto interno (Ardila, 2011).

Colombia como Estado independiente se ha caracterizado, en particular desde comienzos del si-

glo XX, por una política exterior de subordinación consciente frente a los Estados Unidos (Herrera, 2012), esto refleja una carencia de noción estratégica realista propia, pues la subordinación implica una política exterior reactiva y replegada.

La metamorfosis que tendría que sufrir Colombia debe ir acompañada de las recomendaciones que se han hecho a lo largo de la última década en política exterior (Bell et al, 2010), - diversificación de las relaciones con otros Estados, profesionalización de la carrera diplomática, toma de decisiones técnica donde el gobierno busque solucionar los problemas estratégicos de interés y seguridad nacionales a través de un equilibrio entre costos y beneficios contemplando siempre los fines y objetivos estratégicos (Allison, 1988), romper el esquema de aislamiento del país con el mundo, entre otros- pero más allá de eso, la clave para asumir un verdadero rol geoestratégico articulando la gestión de los intereses geopolíticos es precisamente definir de manera instrumentalizada el interés nacional, y con más contundencia, asignación de prioridades.

Bajo esa lógica, el uso de la política exterior debe ser entendido por los dirigentes como un instrumento que busque la proyección del país y no como una herramienta para mejorar “la cara de Colombia” en el exterior. A continuación se mencionarán brevemente algunas de las estrategias que debe tener en cuenta el Estado haciendo uso de la elección racional. Muchas de ellas parecen ajenas a la naturaleza del conflicto, pero en materia de seguridad, la sinergia con todos los campos de poder y espacios vitales del Estado es de crucial importancia en la proyección.

Primero, el Estado debe controlar el acceso y uso de los recursos como *la órbita sincrónica geoestacionaria*¹⁷, un recurso que fue incorporado al territorio colombiano mediante la apropiación de una

15. Término desarrollada por el geógrafo y político inglés Sir Halford John Mackinder (1861-1947)

16. A raíz del conflicto interno, las Fuerzas Militares han asumido funciones compartidas con la Policía Nacional de prestar seguridad dentro del país, descuidando su naturaleza en la protección de posibles amenazas externas.

17. La explicación de Jesús Carrillo alude a que es una órbita circular yacente en el plano ecuatorial del globo terráqueo, distante a 36.000 kms de la superficie de la tierra y la utilidad de la órbita es que integra aspectos como la meteorología, la defensa, las comunicaciones y la utilización de la energía solar, además de otros usos posibles como las estaciones espaciales o los llamados ascensos espaciales.

porción espacial sobre la cual reclama la soberanía política y jurídica que no ha sido reclamada por otros Estados (Carrillo, 2006).

Segundo, para proyectar poder y hacer uso de éste en beneficio propio, está la asignación de prioridades en materia económica y comercial, no se trata de diversificar por diversificar, debe actuar estratégicamente bajo la conveniencia del Estado y así bajar la tendencia a la que alude Thomas Barnett cuando menciona que la gran mayoría de la violencia en el sistema internacional se encuentra dentro de las regiones que están mal conectados a la economía global (Barnett, 2013). En ese sentido, el Estado Colombiano por su débil injerencia mundial, sufre el efecto periférico de la crisis económica, por lo que es inexacto señalar que el país se encuentra blindado ante los ciclos económicos globales (Niño, 2012).

Por otro lado, si en un primer intento el objetivo general del Estado colombiano es convertirse efectivamente en un jugador geoestratégico, es deber de los hacedores y conductores de la política exterior y de la seguridad y defensa identificar qué tipo de jugador se quiere ser. Claramente se puede pretender aspirar en un corto ni mediano plazo alcanzar niveles geoestratégicos de la envergadura de las grandes potencias mundiales¹⁸ como Estados Unidos (*super potencia*¹⁹), Japón, China o el Reino Unido entre otros, pero si empezar de lo micro a lo macro con pasos firmes y sólidos. En ese orden de ideas, deben destacarse dos grupos importantes dentro de la geopolítica a menor escala. Las potencias medias: sectoriales y regionales.

Para aquella categorización, se debe precisar qué se entiende por potencia media. Por ella se entiende que son aquellos Estados que centran su interés en los asuntos de seguridad de sus propias regiones, tanto actuales como futuras (Palou, 1993). Así entonces, las potencias medias son Estados que dependiendo de las grandes potencias y superpotencias mundiales gozan de una cierta capacidad de hegemonía y dominación respecto de otros países (Truyol y Serra, 1974).

Como sub categoría, las potencias medias regionales se refieren, según Truyol y Serra, a los Estados

que carecen de la capacidad y/o voluntad de ejercer su hegemonía a escala mundial, pero intervienen, económica, política, ideológica y militarmente de modo eficaz en un área geopolíticamente más restringida. Y por último están las potencias medias sectoriales que son como lo advierte Truyol y Serra, aquellos Estados cuya capacidad de influencia y hegemonía se limita a un número restringido y definido de sectores de las Relaciones Internacionales. Un pensamiento geopolítico se refleja en la planificación al mediano y largo plazo de los intereses de un Estado y su desarrollo integral. Esto implica, que se trata de un nivel más hondo que la unidimensionalidad militarista, que muchas veces se asocia equivocadamente con la Geopolítica (Barrios, 2009).

Al analizar la materia prima referente a la internacionalización del conflicto, las dinámicas de la seguridad y defensa *sui generis* relevantes al conflicto armado interno, el país debe hacer la consigna pertinente a gestarse como potencia media sectorial (*Know-how* en contrainsurgencia, movilización de tropa, lucha contra el narcotráfico, negociación y resolución de conflictos armados, entre otros) y regional (liderazgo en la lucha contra las drogas en escenarios multilaterales, liderazgo político en bloques económicos de integración, entre otros) si quiere lograr su objetivo.

> Política exterior activa en sinergia con el sistema de inteligencia nacional

La Misión de Política Exterior de Colombia, (el más reciente documento de trabajo en el cual se consultaron expertos para darle una directriz a la política

18. Según el CIDOB y en particular Jordi Palou son los Estados con una capacidad de influencia o con intereses de tipo económico, político y/o militar que van más allá de la propia región en la que se encuentran, aunque sus políticas exteriores no lleguen a tener propiamente dimensiones planetarias, como sería el caso de las superpotencias. Este grupo estaría constituido por China, las dos ex metrópolis más importantes y actualmente también potencias nucleares (Francia y Reino Unido), y las dos potencias vencidas en la Segunda Guerra Mundial, Japón y Alemania.

19. Según Jordi Palou del CIDOB son los Estados que tienen la disponibilidad de intervenir en cualquier parte del mundo, riqueza material, territorio de dimensiones continentales, recursos humanos considerables y alto nivel de desarrollo tecnológico. A estas características habría que añadir otra de esencial: su capacidad de respuesta a un ataque nuclear masivo; es decir, la amplitud de su arsenal nuclear.

exterior colombiana²⁰) es un insumo importante para la consecución de bienestar en una coherente elección racional recomendando mirar otros escenarios del globo y una profesionalización de la carrera diplomática. Sin embargo, ese documento como muchos otros que se han elaborado, no contemplan una juiciosa sinergia entre la inteligencia y la política exterior.

Esa sinergia debe ser capitalizada con la experiencia del conflicto armado interno en el país. En primer lugar, la internacionalización del conflicto es el perfecto escenario de proyección geoestratégica por las lecciones aprendidas y la exportación de conocimiento del aparato diplomático en cuestiones de conflicto. En segundo lugar, la política exterior colombiana debe dejarse de ver como un proceso en construcción, en transición, pues Colombia lleva más de doscientos años de vida republicana, dos siglos sin un juicioso aparato de proyección internacional.

La política exterior puede, por lo tanto, ser ya definida como el conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otras entidades que también actúan en la escena internacional con objeto, en principio, de promover el interés nacional. (Reynolds, 1977)

La política exterior es entonces, el instrumento estatal de proyección internacional, la cual vela por los intereses nacionales. Pero hay que observar con precisión que en el caso colombiano, como en muchos otros espacios, las Farc también ostentan una política exterior, una diplomacia paralela al Estado, la cual debe ser contrarrestada por las instituciones políticas del país. Un primer aspecto que debe atacar con inteligencia el Estado.

El actual gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) ha hecho esfuerzos importantes en materia exterior. Ha adelantado y liderado procesos en escenarios multilaterales, asumió el rol de miembro no permanente (2011-2012) y presidió el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (julio de 2012), entre otras plazas como UNASUR,

CELAC, el protagonismo en Asia Pacífico y el prestigio que tiene la personalidad del líder en la Unión Europea y Estados Unidos, entre otros. En materia del conflicto, la administración Santos ha internacionalizado a su manera (voluntaria) la dinámica del mismo con las conversaciones con el grupo guerrillero. Ha generado espacios de encuentro en Noruega y Cuba en un intento político por la solución del mismo.

Lo anterior refleja la incipiente y coyuntural política exterior, supeditada a lo que académicos han advertido como los intereses de turno del líder. Colombia no ostenta una política exterior de Estado sino de gobierno, una política exterior de caprichos. Las posiciones ideológicas y las necesidades macroeconómicas, antes que la presión de grupos, partidos políticos o sectores sociales, determinaron los imperativos de esta política. Los presidentes y el Ministerio de Relaciones Exteriores han postulado, con relativa autonomía, la posición de Colombia hacia el mundo. En eso las convicciones políticas e ideológicas determinan el rumbo final (Reynolds, 1977), y los intereses más que nacionales son de administración.

En la toma de decisiones, se ha dejado de lado factores determinantes en una respetable proyección geopolítica como la inteligencia. Ha habido esfuerzos plausibles y loables como la APEN (Apreciación Político-Estratégica Nacional) que intenta poner sobre el escritorio del tomador de decisiones instrumentos sobre los cuales actuar. Sin embargo dicha apreciación no es tomada en cuenta. Los presidentes de turno han desatendido sus análisis y, muy esporádicamente, han asistido a la reunión en que se divulgan las recomendaciones, más por un acto de cortesía con el futuro generalato que por la relevancia del documento en sí (Ruiz, 2012). Son sin duda estos análisis invitados de piedra.

Por lo anterior y en prospectiva, las recomendaciones en materia de política exterior son las siguientes:

- Los funcionarios de la Cancillería de San Carlos que sean asignados a misiones diplomáticas en el exterior deben hacer el Curso Integral de Defensa Nacional (CIDENAL) en la Escuela

20. Misión de Política Exterior de Colombia cuyos miembros académicos fueron Gustavo Bell, Sandra Borda, Hernando José Gómez, Socorro Ramírez, Mauricio Reina, Camilo Reyes y Juan Gabriel Tokatlíán.

Superior de Guerra. Esto porque los funcionarios del más alto nivel del cuerpo diplomático acreditado en el exterior, debe ser capaz de analizar, interiorizar e integrar el conocimiento en Relaciones Internacionales con el de Seguridad y Defensa en la protección y salvaguarda de los intereses nacionales del país. Los funcionarios deben conocer los *issues* de inteligencia que les permitan desarrollar las competencias anteriormente descritas.

- En la Cancillería de San Carlos, debe crearse una oficina dedicada a los asuntos estratégicos de seguridad nacional. Debe ser una oficina de enlace con el Ministerio de Defensa y el Sistema de Inteligencia Nacional, en el cual se estudien y propongan medias concretas para referírselas al alto gobierno que estén relacionadas directa o indirectamente con la protección de los intereses nacionales.
- Los funcionarios que terminen sus misiones en el exterior como agentes diplomáticos, deben entregar un informe detallado sobre su accionar (*accountability*), las amenazas detectadas y las oportunidades del Estado de proyectarse en ese escenario a la oficina creada dedicada a los asuntos estratégicos de seguridad nacional.
- Gracias a la internacionalización del conflicto, el cuerpo diplomático debe contar con el conocimiento de la historia política colombiana, la dinámica de la guerra interna y las estrategias para combatir la diplomacia paralela del grupo guerrillero.
- La Cancillería de Colombia, con su oficina de enlace con el Ministerio de Defensa, debe crear una estrategia de mediano y largo plazo en la proyección de *potencia sectorial* en asuntos de contrainsurgencia y lucha contra el terrorismo. Una exportación de *know-how*.
- Los agregados militares deben ser los pilares de la estrategia de seguridad del país en el exterior. Deben ser el soporte técnico del Embajador en las encrucijadas estratégicas para que el jefe de la misión consulte al gobierno y tome medidas necesarias con base al riguroso análisis del agregado. El agregado militar debe estar

en constante comunicación directa con los altos mandos del país receptor para permitirle tener conocimiento de la capacidad de maniobra y respuesta en asuntos militares. Debe ser el portavoz de la estrategia contra el terrorismo es las esferas técnicas.

- Aunque analistas y académicos lo han advertido, es importante que se despolítice la política exterior colombiana en materia diplomática. Es la manera más relevante de desagregar intereses políticos en el rol geoestratégico de la nación.

Conclusiones

El conflicto armado colombiano es el eslabón geopolítico de Colombia. Ha sido el agente revelador de las debilidades y falencias estructurales del Estado. La apuesta de este documento de convertir a Colombia en un jugador geoestratégico es transformar las amenazas y debilidades en oportunidades para conseguir ese objetivo.

En ese orden de ideas, la internacionalización del conflicto colombiano ha mutado de naturaleza entre voluntaria y espontánea para finalmente convertirse en una compleja internacionalización. Dentro del análisis anteriormente expuesto, éste es el centro de gravedad que refleja tanto las amenazas como potencialidades del Estado Colombiano. Por tal razón, el fenómeno internacional de la guerra irregular en lugar de negarle espacios de interacción al Estado en el escenario global como se ha pensado en distintos escenarios, le otorga un margen de maniobra amplio en materia de seguridad y defensa, una política exterior activa y no menos importante, un rol geoestratégico relevante en la región como potencia sectorial. Esas características, si logran capitalizarse de la mejor manera con las propuestas planteadas anteriormente, forjarán las condiciones necesarias para determinar un punto de inflexión en la estrategia geopolítica del país.

El análisis aborda la noción de seguridad y defensa con instrumentos que no son exclusivamente militares. La geopolítica y la geoestrategia que si bien contemplan elementos militares, no son excluyen-

tes de sinergias y campos del poder más allá de los aviones, tanques y fusiles. Es por eso que la apuesta es integral.

Estudiar a Colombia es un reto complejo. Elaborar y formular propuestas sobre el papel puede ser dispendioso y llevar tiempo en la gestación de las ideas y la articulación con los conceptos, sin embargo, el desafío protagonista es poder materializar las fórmulas, variables, elementos, instrumentos, ecuaciones y hasta obras de arte en realidades tangibles e intangibles que hacen de un Estado un actor con prestigio, capacidad y voluntad.

A lo largo de éste documento se ha abordado elementos de análisis que son sujetos de valoración e interpretación, no obstante, es imprescindible la responsabilidad que tienen los hacedores de política pública, conductores de las estrategias, tomadores de decisiones y tanques de pensamiento, en la materialización de las propuestas, su perdurabilidad y adaptación coyuntural sin perder de vista las metas y objetivos trazados.

Así entonces, las dinámicas del conflicto y sus implicaciones negativas pueden ser utilizadas como oportunidades de acción, es decir, el conflicto ha dejado lecciones y experiencias que deben sumarse al cúmulo de la construcción de Nación, Estado e Identidad. Ese conjunto de conceptos, muchas veces abstracto, es sin duda la plataforma que puede lograr darle una respuesta al interrogante de ¿hacia dónde vamos?

Para lo anterior es vital tener en cuenta las recomendaciones planteadas en este documento. “*El rompecabezas debe armarse teniendo en cuenta los bordes, los cuales dan el contexto de la imagen*”; así debe estar diseñada la estrategia geopolítica regional, y con base en ello, el juego geoestratégico como potencia sectorial será determinante en el papel a desempeñar de Colombia en el mundo. Si no se tienen en cuenta las anteriores propuestas, la diplomacia paralela de las Farc como grupo guerrillero o político, ocupará los espacios que no ha podido ocupar el Estado.

Finalmente, así como el conflicto, el análisis es mutable. La invitación al lector de este documento es

seguir construyendo propuestas que probablemente pudieron escapar de este intento. Los retos y desafíos apenas comienzan.

Referencias

- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión. Modelo de actor racional unificado*. Buenos Aires: Gel.
- Ardila, M. (2011). *Una política exterior en transición. Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia*. Bogotá: Fescol.
- Ballén, R. (2008). La internacionalización del conflicto colombiano 1988-2008. *Revista Diálogos de Saberes*, 29.
- Barnett, T. (2013). De Las nuevas reglas: Equilibrio estratégico vs. el desarrollo global. *World Politics Review*. Recuperado de www.worldpoliticsreview.com/articles/8550/the-new-rules-strategic-balancing-vs-global-development.
- Barrios, M. (2009). Inteligencia geopolítica. *Horizontes Internacionales*, 33.
- Bell, G., Borda, S., Gómez, H., Reina, M., Reyes, C., & Tokatlián, J. (2010). *Misión de Política Exterior de Colombia*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, Fedesarrollo, BID y CAF.
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?. *Colombia Internacional*, 65.
- Brzezinski, Z. (1999). *El gran tablero mundial, la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós.
- Carrillo, J. (2006). Del patrimonio público, una aproximación al concepto y a su contenido. *Prolegómenos, Derechos y Valores*, 9 (17).
- Comisión De Seguridad Hemisférica. (2013). Recuperado de <http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp>

- Crenshaw, M. (2008). ¿Está Estados Unidos ganando la guerra global contra el terrorismo? En R. I. Elcano, *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*. Barcelona: Real Instituto Elcano.
- Easton, D. (1969). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- El Nuevo Siglo. (Ed.). (2013). Recuperado de <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/1-2013-deber-ser-geopol%C3%ADtico.html>
- Esquivel, R. (2011). Política y Flota Naval en Colombia, 1880-1918. *Boletín de historia y antigüedades*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Herrera, B. (2012). La región andina y las incidencias geopolíticas en la inserción internacional. En Jost, Stephan (Ed). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Keohane, R. & Nye, J. (1977). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Moisi, D. (2009). *La geopolítica de las emociones*. Bogotá: Editorial Norma.
- Niño, J. (2012). *Una política exterior en transición. Retos actuales de la política migratoria colombiana*. Bogotá: Fescol.
- Olaya, S., Tawse-Smith, D., Burgos, A., Godoy, L., & Jaramillo, M. (2008). *La internacionalización del conflicto colombiano, Claves para abordar el proceso*. Bogotá: Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales Universidad del Rosario.
- Palou, J. (1993). El concepto de potencia media. Los casos de España y México. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 26.
- Pardo, R. & Carvajal, L. (2002). La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. En Ardila, M., Cardona, D., & Tickner, A. *Prioridades y desafíos para la política exterior colombiana*. Bogotá: Fescol.
- Rangel, A. & Medellín, P. (2010). Política de Seguridad Democrática. *Revista Semana*, Cara y Sello.
- Reynolds, A. (1977). *An Introduction to International Relations*. (F. Condomines, Trad.) Londres: Lognman Group Lead.
- Rojas, D. (2007). Plan Colombia II: ¿más de lo mismo? *Revista Colombia Internacional*, 65. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ruiz, J. (2012). De Uribe a Santos: La política exterior, la seguridad y los Militares. Jost, S. *Colombia: ¿Una Potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá, Colombia: Konrad Adenauer Stiftung. p.104.
- Saul, B. (2013). (28 CFR Sección 0.85). Revisado el 22 de febrero de 2013. Recuperado de <http://www.fbi.gov/stats-services/publications/terrorism-2002-2005>
- Truyol Y Serra, A. (1974). *La sociedad internacional*. Madrid: Alianza.
- Walt, S. (2002). Beyond Bin Laden: Reshaping US Foreign Policy. *International Security*, 26.