

COLOMBIA Y LOS DILEMAS ESTRATÉGICOS DEL POSTACUERDO

*DIPLOMACIA HÍBRIDA Y REPOSICIONAMIENTO
INTERNACIONAL*

Oficina
Colombia

Fundación Hanns Seidel Colombia

POLICY PAPER



1

Fundación Hanns Seidel Colombia

POLICY PAPER

Colombia y los dilemas estratégicos del postacuerdo

*Diplomacia híbrida y reposicionamiento
Internacional*

Autores

Fabio Sánchez
Cesar Niño

Bogotá, diciembre 2019

COLOMBIA Y LOS DILEMAS ESTRATÉGICOS DEL POSTACUERDO
DIPLOMACIA HÍBRIDA Y REPOSICIONAMIENTO INTERNACIONAL

Sánchez Cabarcas, Fabio Bernardo
Niño Gonzalez, Cesar Augusto

©Fundación Hanns Seidel – Colombia

Representante Regional para Colombia y Venezuela

Benjamin Bobbe

Coordinación Editorial

Alexandra Moreno G.

Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial,
sin autorización previa y expresa de los titulares.

2019

ISBN 978-958-58774-4-3

©Hanns Seidel Stiftung – Colombia

Carrera 9A No. 99-02, Edificio Citibank, Oficina 806A. Bogotá - Colombia

Tel.: +57 1 6219888. Fax: +57 1 6219900

colombia@hss.de

www.fhs.com.co

www.hss.de

Impresión y acabados

La Imprenta Editores S. A.

El texto aquí publicado es exclusiva responsabilidad de los autores y no expresa necesariamente
el pensamiento de la Fundación Hanns Seidel.

Tabla de Contenido

Resumen	5
Introducción	7
¿Una nueva era de pacificación? del teatro de la guerra al Teatro Colón	9
Perspectivas de la seguridad en tiempos de incertidumbre	15
Nuevas amenazas: entropía de la inseguridad y la violencia	18
Política exterior y seguridad internacional	23
Colombia en la OCDE y la OTAN	25
Colombia y la exportación de conocimiento en seguridad	27
Diplomacia híbrida: entre la paz y reposicionamiento internacional	30
Recomendaciones estratégicas	33
Referencias	42

■ Resumen

Colombia vive un nuevo momento en su agenda doméstica y externa. La firma de la paz con las FARC (2016) abrió escenarios complejos que van desde la consolidación del Estado, hasta el posicionamiento internacional. ¿Cuáles son los principales desafíos y cómo se deberían abordar? En este trabajo se analiza la pacificación del país y las perspectivas de la seguridad en un contexto de incertidumbre, marcado por nuevas amenazas internas: inseguridad y violencia. Asimismo, se identifican factores cruciales para una política exterior asertiva que, a través de una diplomacia híbrida, consolide un diálogo positivo con la región y la consecución de recursos para el postacuerdo. De igual manera, se destaca la importancia de las nuevas membresías en espacios de aprendizaje institucional: la OCDE y la OTAN. En el primero se pueden emular buenas prácticas económicas para el desarrollo y en el segundo, se debe ponderar el perfil de país exportador de estrategias de seguridad basado en su amplia experiencia en el conflicto interno irregular. En la parte final se hacen recomendaciones estratégicas.

Los autores:

Fabio Sánchez


Ph.D. en Relaciones Internacionales e Integración Europea de la Universidad Autónoma de Barcelona (2015). Magíster en Relaciones Internacionales (2004) de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha sido investigador visitante en FLACSO-Argentina (2013), becario de la II Escuela Doctoral sobre

Regionalismo Latinoamericano, Europeo y Comparado UNU/CRIS-CAEI, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito (2013) y del *National Security Institute (NSI)* Universidad de Delaware (2010). Se desempeña como Profesor Titular y Director de Investigación de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, en Bogotá. Asimismo, es consultor y analista de medios nacionales e internacionales. Sus áreas de interés y publicaciones versan sobre Política Exterior Colombiana, multilateralismo, regionalismo suramericano, la UNASUR, globalización y medios de comunicación.

 orcid.org/0000-0002-0042-9830

César Niño

Ph.D. en Cuestiones Actuales del Derecho Internacional de la Universidad Alfonso X El Sabio de España (2016), Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra de Colombia (2013), Político e Internacionalista de la Universidad Sergio Arboleda (2011). Profesor Asociado de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Ha sido asesor y consultor para las Fuerzas Militares sobre asuntos de seguridad y defensa. Áreas de interés y publicaciones versan sobre: paz, conflicto, terrorismo, seguridad y defensa, geopolítica y violencia.

 orcid.org/0000-0002-1417-6643

■ Introducción

La terminación del conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (2016) deja abierto el prisma de posibilidades sobre el liderazgo regional del país, al superar de manera negociada más de seis décadas de conflicto. Sin embargo, de igual manera también se alcanzan a evidenciar aspectos vitales sobre los retos y desafíos que apremian la agenda pública. En ese sentido, aquellos puntos pendientes están directamente relacionados con cuestiones clave en materia de estabilización, seguridad, política exterior, internacionalización de la paz, diplomacia híbrida y nuevos espacios de interlocución en la política internacional.

La incertidumbre sobre los escenarios de un país sin FARC motiva a un replanteamiento sobre la conducción estratégica de los temas públicos, la reconstrucción de la agenda, la toma de decisiones y la arquitectura de la política pública que estuvo definida por seis décadas de constante confrontación armada. Con la administración de Iván Duque (2018-2022) se empieza un nuevo capítulo de gobernabilidad sin las FARC; dejando atrás las clásicas rivalidades entre el Estado y el principal actor de la insurgencia¹ para configurar una agenda que comprometa las grandes preocupaciones nacionales sobre el fortalecimiento de las instituciones y de la nación. De tal manera, a pesar de haberse logrado la clausura de uno de los conflictos en Colombia, la indeterminación sobre las acciones de los tomadores de decisiones resalta la necesidad de establecer aspectos relevantes sobre el combate de problemas y amenazas a la seguridad nacional, prioridades en el diseño de una política exterior proactiva y la

¹ Continúa en lucha el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

implementación de estrategias que permitan la consecución del liderazgo regional de Colombia o el posicionamiento como potencia media.

El objetivo del presente *policy paper* es identificar y proponer un marco de análisis para la opinión pública y los tomadores de decisiones sobre el postacuerdo, las políticas públicas de seguridad y la política exterior del país, en el marco de una estrategia asertiva que sea la plataforma de la inserción internacional colombiana en el futuro próximo.

Para alcanzar el anterior objetivo, el presente documento está dividido de la siguiente manera. En primer lugar, se harán algunas reflexiones sobre el significado del momento actual por el cual atraviesa Colombia. Una sección dedicada a analizar las dimensiones y el proceso que trae consigo el fin de la guerra y las confrontaciones hostiles con las FARC, presentando ciertas ideas que sirven como marco interpretativo para comprender la transformación inminente en el país; es decir, el significado que trajo consigo abandonar el teatro de la guerra para culminar un episodio del conflicto en el Teatro Colón. En segundo lugar, se abordarán elementos sobre los retos y desafíos en cuestiones de seguridad. Una dimensión que está priorizada en la agenda política y social pero que ha caído en un limbo sobre los nuevos derroteros estratégicos en dicha materia. En tercer aspecto, muy relacionado con el anterior, se presenta un análisis sobre los nuevos estadios y preocupaciones sobre las amenazas y problemas de la agenda de seguridad nacional, ciudadana y rural que redundan en dimensiones claras de la violencia.

En cuarto lugar, el documento presenta elementos conforme a la política exterior colombiana (PEC), las dinámicas regionales que afectan el diseño de la agenda doméstica y que se refleja en una postura interesante sobre el contexto internacional. La figura de socio global de la OTAN y la

adhesión a la OCDE representan dos espacios estratégicos en la diplomacia, la referencia en cuestiones de seguridad y nuevos estándares de acuerdo al desarrollo. El quinto apartado consiste en definir la diplomacia híbrida entre la paz y el reposicionamiento internacional, dos elementos imperantes para el futuro estratégico del país.

Finalmente, el documento presenta recomendaciones para los tomadores de decisiones, algunas ideas importantes que exponen para ser tenidas en cuenta en el diseño de una hoja de ruta prometedora.

■ **¿Una nueva era de pacificación? del teatro de la guerra al Teatro Colón**

La necesidad de superar episodios de confrontación armada, forja las motivaciones para establecer normas y códigos de conducta en términos institucionales que garanticen la transición. En ese orden de ideas, la identidad, las imágenes, la construcción social, las características sobre la “otredad” son elementos cruciales para entender una Colombia transicional y una Colombia en la transición. La era de la pacificación es el escenario propicio para repensar el curso del Estado.

En ese sentido, el contexto político colombiano atraviesa por una etapa fundamental en la construcción de la nación. La terminación del conflicto significa que se abren nuevos espectros sobre problemas escondidos en el concentrarse en los otros retos del país, en entender que la confrontación armada definió buena parte de la arquitectura del Estado, y que, en ese sentido, es menester construir nuevos derroteros nacionales, entonces, se trata de que Colombia tenga mejores conflictos, evidentemente no armados.

El teatro de la guerra con las FARC fue sin lugar a dudas un espacio mediante el cual, a pesar de que hubo tres intentos fallidos de negociación entre el Gobierno y aquella guerrilla, las hostilidades estuvieron desenvueltas en el territorio nacional. La intensidad del conflicto fluctuó dependiendo de las zonas urbanas y rurales, trayendo consigo aproximadamente 7.902.000 víctimas (OACP, 2016). Tras la firma del Acuerdo para la Terminación del Conflicto Armado con las FARC, la transformación de las definiciones políticas sobre la construcción de la noción amigo-enemigo, trajo consigo un planteamiento vital sobre las instituciones necesarias para reparar, garantizar, evitar y no repetir circunstancias del conflicto armado.

Superar una configuración que definió la imagen y la identidad de la nación, incluso las políticas públicas y las instituciones por seis décadas, compromete la elaboración de herramientas e instrumentos capaces de lograr estadios sostenibles en la construcción de la no violencia. El primer desafío que enfrenta toda sociedad en el proceso de transición que sigue a la terminación de un conflicto armado es el de sobrevivir al propio posconflicto (Molano, 2015) y en efecto, de dicho éxito depende la preparación a riesgos implícitos, al cambio paradigmático de la noción de amigo enemigo y de escenarios en constante transformación.

El proceso de negociación no fue sencillo a pesar de tener un registro cronológico en tiempo *record* (2012-2016) si se compara con los casos de Azerbaiyán que duraron las negociaciones alrededor de 23 años o el proceso de Angola con aproximadamente 12 años por tan solo mencionar algunos ejemplos. En el contexto colombiano, fluctuaciones en torno a elementos vitales de la negociación, hostilidades en medio del conflicto y dispositivos diseñados para el desescalamiento progresivo fueron los protagonistas de la agenda en La Habana. Lo anterior trajo consigo la

construcción paulatina de niveles de confianza que iban tomando cierto protagonismo a medida que se fueran discutiendo los puntos de la agenda establecida.

Lo anterior no hubiera surtido un efecto progresivo en la resolución ordenada de los temas a tratar si no estuvieran presentes ciertas reglas de juego imperativas. En primer lugar, las conversaciones fueron directas e ininterrumpidas sobre los cinco puntos acordados inicialmente en la fase exploratoria, en segundo lugar, cada equipo (Gobierno y FARC) tenía el margen para contar con 30 miembros. En tercer lugar, sobre cada punto discutido, los equipos pudieron contar con la visión y los conceptos de expertos que no contaban como miembros permanentes de las delegaciones, sólo se activaban en caso de requerirse el apoyo técnico. En cuarto lugar, el acuerdo estipuló que se fueran publicando periódicamente informes sobre los avances y decisiones en el curso de la negociación. Por otra parte, y no menos importante, la participación de los países acompañantes y garantes como Venezuela y Chile por un lado y Noruega y Cuba por el otro respectivamente.

Durante el cuatrienio de negociaciones, la opinión pública, los tomadores de decisiones y la ciudadanía tenían claro que el proceso tendría episodios convulsionados y rígidos frente a lo fundamental de las discusiones, de tal manera que mientras en La Habana se discutía sobre las causas estructurales del conflicto y las maneras para evitar repetir las atrocidades de la guerra, en Bogotá y en el resto del país la polarización política se convertía en la protagonista.

La intención del gobierno Santos de añadir legitimidad al proceso convocando el 2 de octubre de 2016 una jornada electoral de refrendación, abrió un espacio en el cual la polarización se materializó alrededor del

Acuerdo, la ciudadanía votó por el “no” en el tarjetón. El resultado de aquellos antagonismos se tradujo en “la caja de Pandora” que dejó ciertas incertidumbres políticas y estratégicas sobre lo acordado.

Sin embargo, a pesar de que la administración Santos intentó recoger las preocupaciones de los sectores de la oposición a la negociación y ponerlas en un nuevo texto, la brecha sobre el acuerdo se agrandaba aún más. Finalmente, con un texto editado, Juan Manuel Santos y Rodrigo Londoño “Timochenko” se dieron cita en el Teatro Colón de Bogotá para firmar el acuerdo definitivo. La firma en el teatro significó el punto final de seis décadas de conflicto armado, pero al mismo tiempo, también representó el punto de partida para los retos y desafíos del país; en esta oportunidad de un país sin las clásicas FARC.

La firma del Acuerdo dejó en evidencia que el conflicto colombiano no fue solamente con las FARC. Contrario a lo que el ciudadano de a pie considera, las FARC tan solo fueron una de las caras del complejo prisma del conflicto en el país. No obstante, el primer gran desafío es el diseño institucional y de arquitectura de Estado que está directamente relacionado con la desaparición del grupo organizado al margen de la ley, el segundo tiene que ver con la noción de victoria y de paz que se deriva del ejercicio resuelto con las FARC, y el tercero, ligado a dimensiones estructurales sobre la resolución de problemas de carácter social, económico, de política exterior y de seguridad que estaban pendientes.

En ese sentido, referente al primer desafío, el escenario que desembocó la firma en el Teatro Colón, compromete un replanteamiento en la estructura de las instituciones que durante décadas estuvieron construidas con base en el conflicto con las FARC. Una ecuación de política pública de dimensiones asimétricas como las doctrinas militares y económicas

de los últimos cuarenta años. Por un lado, la manera mediante la cual el Estado entendía la seguridad y los problemas de orden público asociados a nociones insurgentes bajo los fueros de los estados de sitio que posteriormente pasaron a ser los de excepción y la respectiva contrainsurgencia que se relacionó directamente con las alineaciones estratégicas entre Bogotá y Washington, por el otro, la forma de recaudación de impuestos para sostener los presupuestos del sector defensa, los ajustes macroeconómicos sobre la minería, las políticas asociadas a la propiedad privada, la tenencia de la tierra, la volatilidad de los precios del petróleo basados en las fluctuaciones de orden y seguridad en los yacimientos, el impacto sobre el desplazamiento forzado y el empleo informal, entre muchas más.

Aquel desafío consiste en el replanteamiento de directrices y políticas que tenían una razón temporal y circunstancial, pero que profundizaron en lo estructural. De tal manera, es imperante sincronizar las realidades por las que atraviesa el país, las lógicas del sistema político, la globalización, la economía, las nuevas amenazas, el modelo eficiente de Estado y el diálogo más fluido entre ciudadanía y Estado. En ese orden de ideas, el rediseño institucional recae en superar los anacronismos del conflicto, con la memoria de los hechos, diseñar escenarios plausibles que eviten el regreso del pasado; para eso es necesario un nuevo liderazgo y gestión pública eficiente. Eliminar aquellos anacronismos significa apropiarse nuevas y más preocupaciones de la política doméstica, exterior, internacional y mundial.

El segundo de ellos concierne a la construcción de paz y la idea de victoria después de terminado el conflicto. En materia de conflictos asimétricos e irregulares, la victoria es relativa y no depende de las conquistas territoriales ni del número de bajas sobre el enemigo, depende de los objetivos alcanzados y de la idea de triunfo. En otras palabras, tiene que

ver precisamente en que existe una notable transformación entre el escenario de preacuerdo y postacuerdo, del teatro de la guerra al Teatro Colón. Este desafío en Colombia genera una ventana de oportunidad en materia de estabilización, orden e imperio de la ley, pero de igual forma, traduce las viejas necesidades a nuevos contextos, pues la noción de victoria recae en que si bien ambos actores se encontraron en La Habana, para el Estado representó un triunfo lograr sentar a las FARC para someterse a los parámetros del establecimiento y al mismo tiempo para la guerrilla también lo fue porque obligó al gobierno a discutir dinámicas estructurales. En síntesis, lo acontecido en el Teatro Colón no dejó derrotados sino a dos vencedores.

El tercer desafío recae en la lógica social y de política pública. En este punto es menester resaltar que, con la firma del acuerdo, se aclaró el panorama en materias pendientes, pero al mismo tiempo aumentó la incertidumbre en dimensiones vitales como la justicia transicional, la violencia social, entre otras. Esta dimensión también representa una importante ventana de oportunidad para que desde los tomadores de decisiones se piense en la estructuración de prioridades en la agenda. De tal manera, el establecimiento de la agenda en un escenario en transformación alcanza a generar preocupaciones sobre lo urgente e importante en condiciones sociales y de política pública.

Con base en lo anterior, la identificación de las prioridades después del Teatro Colón, recae en viejos temas pendientes que generaron las causas estructurales del conflicto armado. Aquellas tienen directa relación con la seguridad, la violencia entrópica, la ausencia y abandono estatal en zonas periféricas, la debilidad institucional, la tenencia de la tierra, el acceso a la justicia, la desecuritización de la política exterior y la capacidad

de resolución de conflictos sociales para la satisfacción de las demandas ciudadanas.

■ **Perspectivas de la seguridad en tiempos de incertidumbre**

La seguridad en Colombia, por lo menos desde 1964, ha estado definida por el conflicto armado. Aquellas décadas configuraron las nociones de seguridad nacional y reflejaron políticas públicas contrainsurgentes y contraterroristas que se convirtieron en el centro de gravedad de la seguridad nacional.

La incertidumbre de la seguridad se convierte en un dilema estratégico por varias razones. En primera instancia porque se debe definir ahora sin las FARC, ¿qué entiende el Estado colombiano por seguridad?, cuestionamiento que va acompañado de roles y funciones de los operadores en sincronización con las demandas ciudadanas referentes a la seguridad como estado de vida. En efecto, la seguridad en Colombia debe entenderse desde un punto de vista polifacético, integral y transversal; es decir, la construcción de seguridad en Colombia debe ceñirse a los estadios de inseguridad como umbrales para definir los mínimos de estabilidad. Una seguridad bien definida no debe ser exclusivamente militarista y convocar distintas perspectivas sobre los fenómenos que pueden ser rivalizantes al Estado y a la sociedad.

En segundo lugar, los tomadores de decisiones deben entender la fluctuación de las amenazas y problemas a la seguridad y diferenciar ambos conceptos que por lo general suelen confundirse para referirse a lo mismo. Un problema de seguridad tiene que ver con dimensiones circunstanciales que afectan puntualmente a un conjunto de actores, mientras que

una amenaza es de orden existencial y promete riesgos de suplantación de funciones o de desaparición del actor referente, en esta oportunidad del Estado colombiano.

La incertidumbre en clave de seguridad corresponde a que después del Teatro Colón y la desaparición de las tradicionales FARC, la mutación de los fenómenos, la difusión entre problemas y amenazas, así como las cuestiones de inseguridad se tornan entrópicas. Durante la época del conflicto, los vaivenes estratégicos tenían que ver entre los dilemas internos de seguridad; por un lado, las nociones importadas que dejó la Guerra Fría con la Doctrina de Seguridad Nacional y por el otro una arquitectura miope alejada de las grandes preocupaciones mundiales.

Dentro de la agenda de seguridad en Colombia que estuvo determinada por dimensiones clásicas de la Guerra Fría, se desconocen variables importantes en el diseño *securitizador* de la política pública colombiana. Por ejemplo, no se ha contemplado como insumo vital a la seguridad nacional elementos como el terrorismo internacional, el cambio climático y sus implicaciones desestabilizadoras, el crimen organizado transfronterizo, el flujo de migrantes irregulares, el tráfico de personas, los mercados de la violencia y el armamentismo relevantes a los dilemas de seguridad en América latina; los anteriores solo se han tratado someramente y de manera tangencial en los documentos estratégicos de la nación. De hecho, el desconocimiento de los anteriores problemas y amenazas no significa que el Estado no los padezca, significa que ha habido un desconocimiento con implicaciones estratégicas y que nuestras políticas de seguridad son anacrónicas, obsoletas y alejadas de las demandas complejas de la seguridad contemporánea.

El postacuerdo ha logrado desnudar oportunidades y serios problemas en perspectiva de la seguridad. Por una parte la transformación del modelo de acción de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, la capacitación sobre nuevas tendencias globales y la asimilación de fenómenos no clásicos que ponen en aprietos la seguridad de la nación con la necesidad de repotenciar estrategias y metodologías para hacerle frente a las dinámicas y estar a la vanguardia de la seguridad; por otra, deja al desnudo vacíos estructurales que evidencian fallas y vulnerabilidades importantes de características irregulares y asimétricas. Dentro de las perspectivas de seguridad y bajo la incertidumbre estratégica sin las FARC, se encuentran los *spin-off* o derivados del conflicto armado tradicional. Aquellos se materializan en subgrupos que representan otras variables asimétricas en el país, pero que comprometen la seguridad del Estado entre viejas y nuevas manifestaciones de inseguridad. Dichos derivados fuerzan y desgastan las capacidades tradicionales de los operadores de seguridad generando una crisis sistémica en la estrategia y la operabilidad de la fuerza pública volcando la situación a factores entrópicos de inestabilidad.

La entropía de la seguridad en Colombia se suma a las dimensiones de la incertidumbre del postacuerdo, ¿quién es el nuevo enemigo?, ¿dónde están? ¿son los demás grupos criminales amenaza o problema para la seguridad?, ¿la amenazas vienen de afuera o de adentro?, ¿es a la Policía o a las Fuerzas Militares a quienes les corresponde combatirlos?, ¿es Colombia un objetivo de alto valor para el terrorismo internacional?, ¿quién debe enfrentar las pandemias y los desastres naturales?, estas y muchas preguntas más se convierten en los cuestionamientos clave para entender que la entropía hace referencia al momento en el cual la inseguridad desborda las capacidades clásicas del Estado, y es momento de replantear doctrinas, estrategias y políticas para una Colombia en constante transformación.

■ Nuevas amenazas: entropía de la inseguridad y la violencia

Bajo las anteriores perspectivas de la seguridad y el complejo entramado de la incertidumbre estratégica, las amenazas y los problemas se convierten en un punto importante dentro de los dilemas de la política pública de la seguridad que el Estado debe construir. Actores irregulares con grandes capacidades de ejercer violencia que producen inestabilidad, fenómenos y riesgos implícitos al postacuerdo y debilidades institucionales, son los ingredientes para determinar un escenario transformado de la seguridad en Colombia.

Las amenazas a las que Colombia se enfrenta en el presente y futuro más inmediato, se construyen con base en circunstancias endógenas y exógenas con las cuales los tomadores de decisiones deben fortalecer la cultura estratégica del país. En ese orden, unas proceden del orden geopolítico relevantes con condiciones del narcotráfico y del crimen transnacional, del desbordamiento de las migraciones irregulares masivas, de algunas tensiones armamentistas del vecindario, el cambio climático, los desastres naturales y aunque Colombia no es ni objetivo ni blanco del terrorismo internacional, si es un corredor vital de algunos grupos de alcance global. Podría anotarse que los factores exógenos son cuestiones que convocan la defensa nacional y aquella depende de la sensibilidad del Estado a dichos fenómenos. Bajo las dinámicas endógenas, las amenazas tienen cierta conexión con las exógenas. Por ejemplo, el crimen organizado transnacional tiene ciertos vínculos con actores ilegales dentro del país, la minería ilegal, los grupos disidentes de las extintas FARC, el clásico y renovado Ejército de Liberación Nacional (ELN), los grupos armados organizados (GAO), el tráfico de armas, el lavado de activos, tráfico de personas y especies, y las amenazas típicas de los posconflictos, es

decir, mercantilización de la violencia y generadores de economías ilícitas así como las disputas territoriales y hoyos negros de la criminalidad. Tanto los endógenos como los exógenos ya no se pueden dividir de manera tradicional ni nomenclar taxonómicamente, la globalización y el factor entrópico ha hecho que ambos tengan convergencias estratégicas que preocupan a los operadores de seguridad.

La experiencia en materia de terminación de conflictos armados internos ha demostrado que luego de las firmas y los pactos respectivos, hay una creciente y sostenida tendencia de aumento en la criminalidad y de fragmentación de la violencia (Collier, Hoeffler, & Söderbom, 2008). En ese sentido, el riesgo inminente luego de la superación del conflicto armado es que recaiga la violencia como vehículo de comunicación social. No obstante, la naturaleza de un escenario luego de la terminación de un conflicto interno, es un cúmulo de factores entrópicos en el cual la violencia, los actores irregulares como derivados de los grupos desmovilizados, las asociaciones criminales por el control de las rutas del narcotráfico y la aparición de nuevos contextos de inseguridad, convierten la incertidumbre en un asunto imperante para el país.

Los ejemplos del aumento de violencia y el carácter creciente de la criminalidad después de un conflicto están especialmente en África, Asia y de manera especial en Centroamérica. Significa que las dificultades y el panorama de la seguridad nacional se tornan complejos luego de haber superado los conflictos. El caso de Honduras con una tasa de homicidios de 90.4% en el 2013 encabeza la lista de 20 Estados con altos índices en la relación de violencia y muertes según la ONU en 2014 (UNODC, 2013). Lo anterior, representa una volatilidad importante del fenómeno, así como el caso de El Salvador con una tasa de 41.2% y de Guatemala con 39.9%.

En El Salvador, en Nicaragua y especialmente en Guatemala, el aumento de la violencia de naturaleza entrópica fue bastante fuerte. La entropía de la violencia tiene que ver con el desbordamiento del fenómeno y la incapacidad del Estado y sus instituciones de combatirla, en otras palabras, la violencia alcanza a sobrepasar las capacidades coercitivas. El caso de Guatemala suscitó un fortalecimiento de las maras y del robustecimiento del narcotráfico con el pandillismo organizado de alcance regional. A lo anterior se suman las disputas por la tenencia de la tierra, el desarraigo de las comunidades y el creciente número de grupos de autodefensas con descomposición social, pues la violencia se convirtió en un patrón de cambio en la ciudadanía.

Las condiciones parecen indicar que el aumento de la violencia en los procesos de postacuerdo se generan en su mayoría por la forma en la que se constituyen las nuevas instituciones y reformas luego de los acuerdos fijando unos condicionantes sobre el concepto de la paz.

El panorama de la inseguridad en Colombia es preocupante e incierto. La desconexión tradicional del Estado con el territorio ha permitido la aparición de grupos armados ilegales y de la cohabitacionalidad de los mismos con las comunidades. Grupos como el Clan del Golfo, los Rastrojos, los Pelusos, los Puntilleros, las disidencias de las FARC y el ELN, hacen parte de los 32 grupos de alta prioridad que el Estado ha identificado como actores generadores de la violencia e inseguridad. No obstante, se estima que en Colombia existen alrededor de 2.100 grupos que generan violencia y que tienen a los operadores de seguridad del Estado en alerta máxima. Estos actores comprenden complejas asociaciones criminales que van desde el narcotráfico hasta la fabricación de armas y han logrado tener espacios controlados que cada vez dejan de estar en el campo para estar en las zonas urbanas del país.

Si bien los esfuerzos del Estado están concentrados en generar cierto grado de estabilidad y seguridad en el territorio, es preocupante la creciente atomización de grupos criminales y de factores que alteran constantemente la seguridad pública. De tal manera, a pesar de haberse acabado el conflicto con las FARC, en el 2017 ocurrieron 108 secuestros extorsivos, hubo alrededor de 75 actos terroristas, y 146.000 hectáreas de coca cultivadas en todo el territorio nacional según la ONU (El Tiempo, 2017).

La complejidad del territorio y la convergencia de distintos grupos armados organizados que han sido clasificados por el Ministerio de Defensa como Grupos Armados Organizados (GAO) con alcance departamental y con alta capacidad de fuego, Grupos Armados Organizados Residuales (GAO-R) correspondientes a los reductos de las viejas estructuras farianas y los Grupos Delictivos Organizados (GDO) (CGFMC, 2017) con dominios más urbanos que rurales, se convirtieron en las facciones que tienen en vilo la seguridad nacional, urbana, ciudadana, pública y rural.

Los espacios vacíos en Colombia son zonas de oportunidades para los generadores de violencia. Por ejemplo, desde Tumaco sale el 60% de la cocaína colombiana y se ha convertido en un punto estratégico para los distintos grupos ilegales que controlan los mercados de la violencia (El Colombiano, 2018) en la región. Las clasificaciones anteriores entre GDO, GAO y GAO-R solo son marcos para identificar la capacidad y alcance de los distintos grupos y las capacidades legales con las que cuentan las Fuerzas Militares y la Policía para combatirlos dentro de los estándares del derecho operacional, no obstante, estos grupos suelen amalgamarse y combinarse para llevar a cabo sus objetivos.

Para el caso de la Costa Pacífica y en especial la región de Tumaco y el sur del Nariño, los grupos que se encuentran ejerciendo control territorial y suplantando las funciones del Estado, corresponden a “Gente del Orden”, “Guerrillas Unidas del Pacífico”, “Resistencia Campesina”, “la banda de la Vaca” y “banda de Sábalo” (El Colombiano, 2018) que se conformaron gracias a los espacios vacíos que dejaron las FARC, las asociaciones ilegales entre ex miembros de grupos paramilitares y disidencias. Los anteriores si bien son pocos en número comparado a las estructuras oficiales del Estado, son generadores de inseguridad y violencia.

De tal manera, las regiones con mayor presencia de grupos criminales con control territorial son el Urabá Antioqueños, Sucre, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Santander, Arauca, Bolívar, Putumayo, Cauca, Caquetá, Meta y Guaviare, es decir, el 40.6% de los departamentos en Colombia están copados por alguna presencia ilegal organizada (MDN, 2016). Con dinámicas referentes al narcotráfico y la minería ilegal, el ELN y el Clan del Golfo son los protagonistas en gran parte de los departamentos mencionados anteriormente, las rentas criminales de alias “Guacho” y “Gentil Duarte” en la frontera con Ecuador imperan, mientras que los cultivos ilícitos, la extorsión y las disputas territoriales entre “Los Pelusos” y el ELN son las actividades principales en el Catatumbo incluyendo los paros armados que generan violencias e intimidación a la población y los “Caparrapos” en Antioquia se entienden como *spin-off* del Clan del Golfo y acaparan el narcotráfico de Cáceres y Valdivia.

En ese orden de ideas, la preocupación aumenta cuando los grupos y actores ilegales logran tener alianzas criminales con otros de distintos países y geografías. En efecto, las relaciones criminales han sido detectadas por los organismos de inteligencia y han arrojado que hay un grado de involucramiento con carteles mexicanos, mafia italiana, mafia rusa,

grupos terroristas de Medio Oriente (Caracol Radio, 2018), entre otros, y el común denominador de aquellos negocios ilegales es el narcotráfico y las armas.

La seguridad se ha convertido en una demanda social e institucional que al parecer el Estado no alcanza a satisfacer por las lógicas irregulares y asimétricas; si bien ha habido un gran esfuerzo institucional en crear sinergias estratégicas entre las distintas fuerzas militares y la policía en conjunto con la comunidad de inteligencia, la complejidad de lo irregular parece haber abierto la Caja de Pandora en materia de amenazas a la seguridad después del Teatro Colón.

■ **Política exterior y seguridad internacional**

Históricamente Colombia no ha tenido amenazas externas, los grandes problemas han sido internos, debido a grandes divisiones políticas, promovidas por sectores radicales de las élites enfocados en la apropiación y tenencia de la tierra. Luego de la Guerra de los Mil Días (1899-2002) y el período conocido como La Violencia (1948-1958) se cayó en un largo y cruento conflicto que sumió al país en un apaciguamiento y desconexión del sistema internacional. Salvo unas pequeñas pero significativas participaciones en la Guerra de Corea y en el Canal del Suez, y un alineamiento irrestricto hacia los dictámenes de Washington durante la Guerra Fría.

Sin lugar a dudas, el papel de Colombia en la arena internacional fue limitado. A la pugna entre facciones políticas se habrían de sumar las guerrillas marxistas, carteles de la droga y grupos paramilitares. Ya a finales de la década de 1970 el presidente estadounidense Richard Nixon había externalizado la guerra contra las drogas, y los países andinos se convirtieron en el foco de una lucha equivocada que no ha borrado el problema.

En el caso colombiano, los carteles de Medellín y Cali permearon diferentes estamentos de la sociedad: política, fútbol y negocios. Asimismo, las FARC iniciaron sus negocios con la droga, lo cual los fortaleció y convirtió en una narcoguerrilla poderosa.

Por tanto, en la década de 1980 el narcotráfico y la insurgencia ocupaban los titulares de la prensa local e internacional, junto con el *Café de Colombia* producto insigne patrocinador de reconocidos ciclistas como Lucho Herrera en el *Tour de Francia* y elemento clave de la “diplomacia del café”. La mezcla de drogas e insurgencia se convirtió en un sello característico de la imagen negativa del país en el extranjero. Asimismo, llevó a que el país se alineara de manera irrestricta con Washington y que se narcotizara la agenda entre los dos países.

La ayuda económica y logística de Washington ha generado efectos múltiples para la política exterior del país. Si bien ha sido un factor de apoyo en la lucha contra la insurgencia (*Black Hawk* = factor movilidad), en la guerra contra las drogas los resultados han sido relativos, ya que se trata de un problema de raíz social, que representa la alternativa económica para miles de familias en las zonas pobres y sin infraestructura a las que nunca llega el estado. Asimismo, durante la *marea rosa*, líderes como Lula da Silva, Hugo Chávez y Rafael Correa señalaban a Bogotá de ser un eje facilitador del intervencionismo estadounidense en la región. Las fumigaciones con glifosato en la frontera nos ocasionaron una demanda del gobierno ecuatoriano, a la que sumaron diversas voces en la región, críticas con el *spillover* del conflicto colombiano: drogas, desplazamiento en las fronteras y tráfico de drogas, armas y personas.

Estos factores tal y como hemos señalado, no han disminuido. El estigma de país violento y peligroso continúa, luego de Venezuela continúa

siendo el destino más crítico de Suramérica, lo cual perfila y afecta la posibilidad de desarrollar una agenda externa más ordenada y positiva. La actual administración deberá establecer sus prioridades estratégicas, diversificar la agenda externa, consolidar la agenda de paz conseguida con las FARC, fortalecer la profesionalización del servicio exterior y mantener un diálogo cercano con América Latina, su entorno de acción natural.

Al respecto se evidencian acciones concretas frente la crisis de Venezuela. La administración del presidente Duque ha liderado a los seis países americanos (Colombia, Argentina, Canadá, Chile, Perú y Paraguay) que demandaron a Nicolás Maduro ante el Tribunal Penal Internacional (TPI) por torturas, ejecuciones y detenciones arbitrarias (El Mundo, 2018). El apoyo del presidente canadiense Justin Trudeau y el de su homólogo francés Emmanuel Macron (Presidencia, 2018c), evidencian que sí se pueden tomar espacios para ejercer liderazgo en la agenda internacional y este puede ser el camino a seguir.

■ Colombia en la OCDE y la OTAN

Sin lugar a dudas, el ingreso a la OCDE y OTAN constituye una estrategia de internacionalización y legitimidad del país. Representa el ingreso a dos clubes con miembros que ejercen poder en sus respectivas zonas de influencia. Asimismo, brinda oportunidades para intercambiar experiencias y buenas prácticas en políticas sociales y públicas (OCDE) con miras al desarrollo económica y comercial.

Desde noviembre de 2011, el país inició un camino como estado observador y participó en el *Comité de Lucha contra el Soborno*. En 2012 varios documentos recomendaban ajustes para el ingreso acertado del país, siendo un requisito crucial el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo

llo Sostenible (PNUD, 2016), lo cual se articuló con las necesidades del postacuerdo: nuevas tecnologías, cambio climático, alternativas de desarrollo, mejora de la administración pública regional y municipal (OECD, 2018). De esta manera, los programas “Paz Territorial” buscan facilitar el reordenamiento y la aplicación de buena gobernanza para favorecer la reintegración y desmovilización de actores armados el proceso del postacuerdo.

Por otra parte, el ingreso de Colombia como “socio global” de la OTAN marca un antes y un después en el perfil estratégico del país (ABC, 2018). Desde 2013 ya Bogotá tenía un acuerdo de intercambio de información enfocada en la lucha contra la insurgencia. Tal y como hemos visto, el postacuerdo no implica el cese absoluto de la criminalidad, un flagelo global que persistirá y que se debe combatir de forma mancomunada con actores como la OTAN.

En la OTAN, Colombia puede aportar todo su *pack* de conocimiento en la lucha contra actores irregulares en zonas complejas (asalto aéreo, operaciones nocturnas, desminado, control fluvial, antiexplosivos, operaciones conjuntas, combinadas y coordinadas). Lo anterior, puede ser útil para el organismo que en sus últimas operaciones ha tenido verdaderos fracasos en Afganistán, luchando contra verdaderas narcoguerrillas del opio en el país asiático.

Por otra parte, la experiencia de más de 50 años en la lucha contra guerrillas internas, facilita que Colombia aporte su experiencia a la estrategia global de lucha contra el terror, que inició luego de los atentados del 9-11 en Nueva York en 2001, y que ha visto el ocaso de las intervenciones occidentales en Irak, Afganistán y otros países de Oriente Medio, verdaderos errores estratégicos de EE. UU. y sus aliados occidentales.

Con la OCDE y la OTAN, el presidente Duque tiene dos valiosas oportunidades para ponderar la imagen externa del país. Se trata de seguridad y desarrollo, dos pilares fundamentales que bien se pueden explotar en los próximos años.

■ Colombia y la exportación de conocimiento en seguridad

Colombia ha estado alejada de las grandes preocupaciones mundiales y posee características heredadas de la Guerra Fría en materia de doctrina, noción y arquitectura de la seguridad. Con base en ello, las estrategias en el país estuvieron marcadas en principio por la lucha contrainsurgente, contraguerrillera y finalmente contraterrorista; aquellas oscilaron en su implementación dependiendo de los gobiernos de turno que definieron la política pública de seguridad. En efecto, gracias a la naturaleza interna, el país logró desarrollar estrategias y tácticas operacionales rentables en la guerra irregular y asimétrica, dimensiones que a cualquier potencia en un escenario regular se le escapan de su visión y noción en la conducción de las hostilidades.

La tendencia en el mundo es a que los conflictos están más propensos a ser irregulares que regulares. La violencia entrópica, el terrorismo, el crimen organizado transnacional, el tráfico de drogas, la porosidad de las fronteras, las migraciones irregulares, etc., se han convertido en asuntos de vital importancia en América Latina y el mundo que invitan a repensar la toma de decisiones y las maneras sobre cómo se afrontan los problemas y amenazas a la seguridad.

Lo anterior deja a Colombia con un capital importante y estratégico referente a la tendencia de las amenazas del siglo XXI. La dinámica irre-

gular y la exportación de conocimiento en seguridad colombiana son actualmente dos de los referentes más importantes de cooperación Sur-Sur y triangulada en América Latina.

Las cuestiones heredadas del conflicto armado colombiano, bajo la administración Santos, lograron convertirse en el portafolio de servicios de Colombia con la seguridad internacional. Se ha empezado a construir puentes con regiones extracontinentales en materia de seguridad y defensa. África configura un escenario atractivo para las proyecciones de Bogotá convirtiéndose en un punto de destino en la proyección de capacidades colombianas en la lucha contra el terrorismo, la piratería y el crimen organizado. En 2012, el Ministerio de Defensa y la Cancillería formularon el proyecto llamado “Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral de Colombia” (Cancillería, 2018), un plan estratégico de proyección de capacidades intangibles en el que asuntos como la seguridad ciudadana, la lucha contra la corrupción, la potenciación de capacidades estratégicas y operativas, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado serían los ejes fundamentales de la cooperación colombiana en materia de seguridad con el mundo.

Uno de los primeros receptores de la cooperación colombiana tiene que ver con el Cuerno de África. Aquella región comparte una posición especial junto con Centroamérica y el Caribe en la asignación de prioridades relevantes a la seguridad y la defensa. En enero de 2015, gracias a la redefinición estratégica de las Fuerzas Militares de Colombia, se presentó un convenio marco entre Colombia y Naciones Unidas para que desde Bogotá se envíen recursos humanos, logísticos y estratégicos en las misiones de paz de la organización. Allí las Fuerzas Militares de Colombia participan como actor clave y estratégico en la operación multinacional

Atalanta-2015 bajo el mandato de la Fuerza Naval de la Unión Europea –EUNAVFOR–. En dicha operación, Colombia interviene de manera directa la embarcación OPV-80 ARC “7 de Agosto” con actividades en las costas de Somalia, la península Arábiga y las Islas Seychelles (Niño, 2016).

La seguridad y los “saberes” para la lucha contra fenómenos asimétricos e irregulares se han convertido en ingredientes vitales de gran envergadura después de la terminación del conflicto con las FARC. Entre capacitaciones de entrenamiento y diseños estratégicos y operacionales, el país se ha ido involucrando en los problemas mundiales. Al finalizar el gobierno de Juan Manuel Santos el país ingresa como Socio Global de la OTAN junto con Afganistán, Australia, Irak, Japón, Corea del Sur, Mongolia, Nueva Zelanda y Pakistán, para cooperar en asuntos de ciberseguridad, contraterrorismo y sus vínculos con el crimen organizado (OTAN, 2017). Ese estatus como socio global es el resultado de diálogos y diplomacia por la seguridad con las capacidades estratégicas y tácticas que Colombia ostenta y la cercanía diplomática a la Organización del Atlántico Norte.

Sin lugar a dudas, la experiencia contrainsurgente durante más de 50 años, hace que las Fuerzas Militares del país sean un referente al respecto a nivel global obligado, más aún, luego del 9-11 hecho que abrió la ruta de la “Guerra contra el terror” que llevó a Washington al fracaso en escenarios hostiles como Afganistán e Irak, incluso en unos escenarios menos complejos (Somalia) ya se había arruinado. El *know how* del combate urbano y jungla con cierto éxito ha hecho que las potencias occidentales tradicionales miren a Colombia como un caso exitoso, si bien en la guerra irregular los ganadores absolutos no existen.

Ser socio global de la OTAN significa un logro diplomático más que militar. Aquello significa que la cooperación y el diálogo entre Colombia y la

organización es una invitación a que desde Bogotá se piensen los grandes problemas de la política mundial en términos de seguridad; un asunto que debe ser capitalizado para entender las dinámicas globales y preocuparse por los fenómenos que aquejan al mundo contemporáneo.

■ **Diplomacia híbrida: entre la paz y reposicionamiento internacional**

Colombia es un actor con grandes contradicciones en su política exterior. Históricamente ha cargado con la pérdida de Panamá y de otros territorios que con malas negociaciones diplomáticas fue perdiendo con sus vecinos; el fallo adverso de la Corte Internacional de Justicia en favor de Nicaragua en 2012, es la parte final de un ciclo que aún no termina². Tradicionalmente, el país se ha movido entre el alineamiento con Washington y el acercamiento regional, lo cual se puede ver en las administraciones de Uribe, Santos y ahora Duque.

El actual presidente es el más joven de los últimos mandatarios colombianos. Su estilo en política exterior aún está por conocerse, y sus primeras pinceladas denotan una reaproximación con el multilateralismo tradicional de la Organización de Estados Americanos (OEA) y una sanación a la Unasur por “complicidad” con el régimen de Maduro: la profunda crisis venezolana fue uno de sus puntos de campaña y ha sido consecuentemente sosteniendo dicha posición como presidente.

Asimismo, Duque se ha mostrado en conexión con Washington, algo que su antecesor nunca perdió, Santos también mantuvo una relación

2 Nicaragua tiene en curso dos demandas adicionales: una por el desconocimiento del fallo de 2012 y la otra, por pretensiones adicionales sobre la plataforma continental.

cordial con Barack Obama, es más, Bernard Aronson siempre observó con atención los diálogos de La Habana (2012-2016), pero ahora con los nombramientos de Alejandro Ordoñez en la OEA y Francisco Santos en la embajada en Washington, se devela una línea dura y revisionista, frente a las drogas, y el propio proceso de paz, lo cual abre un laberinto y un desafío estratégico para Bogotá: reformular la relación con Estados Unidos (EE. UU.) desde la lucha contra las drogas y el postacuerdo y los diversos dilemas de seguridad que, como hemos visto, aún afectan a Colombia.

Una vez posicionado el presidente Iván Duque dio señales de un giro en la política exterior del país. El retiro de la Unasur y los viajes hacia EE. UU. y Europa dan cuenta del regreso hacia el multilateralismo clásico interamericano encarnado en la OEA, lo cual presenta dos escenarios: cercanía con Washington y alejamiento regional. El diálogo con EE. UU. ha sido un *leitmotiv* histórico de la política exterior colombiana, el cual ha funcionado para el apoyo económico y militar, pero asimismo, ha levantado críticas y temores por parte de los vecinos suramericanos. Durante la Administración Uribe (2002-2010) llovieron críticas por el alineamiento irrestricto a Washington: por ejemplo, el acuerdo de cooperación militar en 2009 (Sánchez, 2012) y el apoyo a la Guerra de Irak en 2003, los cuales afectaron la relación con un vecindario marcado por una nueva izquierda (*marea rosa*) liderada por Hugo Chávez y apoyada por Lula da Silva, Néstor Kirchner, C.F. de Kirchner, Rafael Correa y Evo Morales.

Es claro que la “guerra contra las drogas” es un punto en común con la Doctrina Trump, el regreso de la aspersión aérea con glifosato, además de los resultados relativos previos, puede generar problemas con los vecinos, basta recordar la demanda de Ecuador ante la Corte Internacional de Justicia de 2008 por los daños ambientales y de salud (cáncer) en las

poblaciones aledañas de las fronteras, demanda que desistió a cambio de 15 millones de dólares en 2013.

En la gira de octubre de 2018 Duque buscó oxígeno para retomar el diálogo con Europa, que ha sido un facilitador tradicional en los diversos procesos de paz del país. Además del encuentro sociopolítico con el Papa Francisco, se reunió con Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo; Jens Stoltenberg, secretario de la OTAN; Federica Mogherini, alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y Guiseppe Conte primer ministro de Italia (El Tiempo, 2018). Lo anterior, da cuenta de un *leitmotiv* de la PEC en medio de una constante búsqueda de ayuda para la solución de las diversas problemáticas internas. En dicha gira el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker señaló: “Colombia es un socio muy confiable para la Unión Europea”. Por su parte, Mogherini destacó su deseo de implementación de los acuerdos de paz a través del Fondo Fiduciario compuesto inicialmente por 100 millones de euros y recursos adicionales de 60 millones de euros, que fueron “firmados para acompañarlos en este proceso que irá de la mano con su administración” (Presidencia, 2018a).

Sin lugar a dudas, el presidente Duque busca el apoyo para para un postacuerdo “revisado”, tema que no convence a quienes apoyaron el proceso original, y que genera temores en los posibles donantes internacionales. Al respecto se debe tener en cuenta el papel del Fondo Colombia en Paz (FCP), creado en 2017 y adscrito a la Presidencia, que administra los recursos del Presupuesto General de la Nación, pero que además, puede administrar “todo tipo de recursos: cooperación, privados y públicos” (ACPP, 2018).

■ Recomendaciones estratégicas

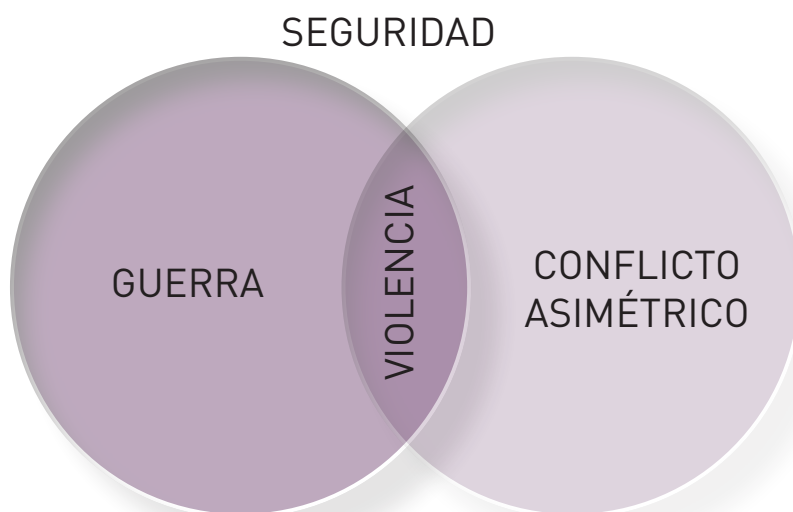
A lo largo del presente documento, se ha mostrado que la terminación del conflicto con las FARC abrió un espacio para nuevos escenarios y dilemas estratégicos en el país. Por aquella razón y con base en lo analizado en los acápite anteriores, los autores recomiendan algunos aspectos para ser tenidos en cuenta por los tomadores de decisiones en materia de terminación del conflicto, seguridad, amenazas y política exterior.

La primera recomendación que emana de este documento, tiene que ver con los escenarios de **terminación de conflicto**. En efecto, la alta política en Colombia debe tener presente que la finalización del conflicto armado con las FARC no es la terminación de la violencia en el país. De tal manera, se debe prestar mayor atención a los *spin-off* o derivados del conflicto, fenómenos que comprometen a todas las instituciones del Estado y que deja bastante claro que el único conflicto en Colombia no era con las FARC. En ese orden de ideas, también deben priorizarse las cuestiones negociadas en La Habana, un juicioso y riguroso seguimiento a la implementación de lo acordado con mecanismos viables y verificables; de hecho, durante los primeros cinco años de postacuerdo es donde la incertidumbre compromete mayores dimensiones estratégicas para volver caer en el conflicto superado.

En segundo lugar, **en materia de seguridad** el país atraviesa por escenarios transformados y la seguridad no debe ser vista como un aspecto de suma cero, es decir, se recomienda que no se interprete la seguridad de manera maniquea entre lo seguro e inseguro. Allí es imperante que los tomadores de decisiones construyan e identifiquen los umbrales de seguridad de la ciudadanía, los mínimos vitales para lograr tomar acciones sobre las situaciones que desbordan aquel umbral. Significa que, para la

creación de políticas públicas de seguridad nacional, debe haber un conocimiento específico sobre las demandas sociales al Estado y evitar que se incremente el espacio de la brecha entre lo que pide la sociedad y lo que interpreta el Estado sobre lo que la sociedad demanda. Para responder a los desafíos de seguridad, se recomienda en ese mismo orden que se planifiquen las capacidades estratégicas y operacionales, es decir que haya una correcta sincronización entre las Fuerzas Militares y la Policía en conjunto con las Fiscalía General de la Nación, porque la definición de roles y misiones es uno de los puntos débiles de la Fuerza Pública en un escenario transformado.

Gráfica 1. Violencia como centro de los desafíos de la seguridad



Elaboración propia.

La violencia es entonces un enclave del conflicto armado y se convierte en el principal desafío para los operadores de seguridad. Las múltiples manifestaciones de violencia que tienden al crecimiento luego de la firma del Acuerdo para la Terminación del Conflicto comprometen la agenda de seguridad y la formulación de políticas encaminadas a minimizar la violencia como vehículo relacionas en los conflictos sociales. Se convierte en un asunto fundamental que los tomadores de decisiones tengan presente que existe una diferencia estructural entre inseguridad y violencia; dos conceptos que suelen confundirse pero que en esencia conllevan a estrategias y operaciones distintas. Hasta que no se elaboren las configuraciones y distinciones al respecto, los errores persistirán debido a que en Colombia existen regiones seguras y altamente violentas y así mismo regiones inseguras, pero con bajos niveles de violencia.

Por otra parte, si bien ha habido un esfuerzo relevante en la creación de unidades militares y batallones especializados para la erradicación de cultivos ilícitos, para los problemas de la frontera y cuestiones relacionadas con los desastres naturales, es necesario que se empiece a realizar una pedagogía por la seguridad y la defensa, una dimensión de cultura de la seguridad para los tomadores de decisiones y hacer hincapié en que la seguridad no es directamente proporcional a una militarización del Estado, sino más bien, una condición de estabilidad; en otras palabras, se recomienda la desecuritización de la seguridad que está ligado a que sin dejar de entender que algunas amenazas y problemas son de orden militar y policial, no son los únicos ni exclusivos actores involucrados en dicha materia.

Para solventar las demandas de la seguridad en Colombia se recomienda que se elaboren políticas públicas encaminadas a mitigar la violencia y los mercados criminales; con eso claro y atendido, será más sen-

cillo encauzar las satisfacciones ciudadanas. Por otra parte, es necesario que el Estado colombiano elabore dentro de sus nociones estratégicas un cambio paradigmático sobre el entendimiento de las amenazas y problemas de la seguridad, en ese orden de ideas, son los tomadores de decisiones quienes deben elaborar una “semaforización” sobre las variables anteriormente mencionadas, de tal manera, tener presente que no todos los fenómenos antagónicos al Estado son *per se* amenazas a la seguridad. Es imperativo comprender que un problema puede escalar a amenaza y una amenaza desescalar a problema; de los operadores de seguridad dependerá el grado de priorización para ser atacados de la manera más eficaz.

En un contexto más claro y preciso, se deben definir las reglas y cumplir con los acuerdos establecidos entre el Gobierno y las FARC. Una buena implementación con los dispositivos y garantías evitarán el retorno a las armas de los excombatientes, situación que permitirá tener claro quiénes siguen siendo una amenaza, quiénes un problema y quiénes un riesgo.

Siguiendo con las recomendaciones en materia de seguridad, el Estado debe terminar de llegar a todos los espacios abandonados y a todas las zonas en las que no ha tenido presencia. La construcción de confianza con el territorio y la población forjará elementos que logren cohesionar y generar estadios de seguridad. La presencia del Estado motivará a la construcción del tejido estratégico en la dupla Estado-ciudadano.

En ese sentido, el trabajo interagencial se convertirá en una ventaja estratégica para la construcción de escenarios de seguridad. Es decir, el diálogo y la sincronización entre los operadores de seguridad como la Policía Nacional con las Fuerzas Militares facilitará el conocimiento complejo para combatir las situaciones rivalizantes del Estado, sin embargo, en un contexto entrópico, el papel de las agencias de inteligencia como la Direc-

ción Nacional de Inteligencia (DNI) en conjunto con las demás agencias de la Policía, la del Ejército, la de la Armada, la de la Fuerza Aérea y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Ministerio de Hacienda, debe estar encaminado a la prevención de los delitos transnacionales, el lavado de activos, financiación del terrorismo y bloqueos estratégicos de los espacios vacíos en materia de lucha contra el crimen organizado.

Para la efectiva lucha contra el crimen organizado, se recomienda que se analicen desde una manera sistémica los objetivos y naturalezas de esta amenaza. Es decir, el Estado debe entender las lógicas de la violencia criminal. El gobierno debe dosificar el uso de la fuerza contra estos grupos porque si se exacerban sin control estratégico, se corre el riesgo que los grupos criminales emprendan el uso de la violencia contra la sociedad para medir fuerzas contra el Estado. En ese orden de ideas, el Estado necesita identificar los puntos neurálgicos del crimen, conocer los métodos de criminalidad, entender que los grupos criminales no buscan reemplazar al Estado en sus funciones vitales, pero sí un lucro que compromete dimensiones de seguridad, salud pública, medio ambiente, desarrollo y orden público. Entonces, las estrategias estatales deben contener sinergias institucionales para que los operadores de seguridad y justicia actúen con eficacia sobre las estructuras.

El gobierno debe tener claro que no puede perseguir con éxito el narcotráfico, eliminar la corrupción oficial y reducir la violencia relacionada con las drogas, todo al mismo tiempo y de manera simultánea si no tiene un engranaje sincrónico entre sus propias instituciones oficiales, además, uno de los principales errores es que los gobiernos lanzan campañas militares y policiales incesantes provocando que los grupos criminales respondan con ataques letales, sostenidos y progresivos contra el Estado, haciendo que la población civil quede en el fuego cruzado.

Se recomienda que, en efecto, se elaboren cuestionamientos necesarios para una seguridad transicional en Colombia en donde se denoten planteamientos como: ¿es necesario que la Policía Nacional se traslade al Ministerio del Interior y no pertenezca más al de Defensa?, si la policía está para la convivencia y la prevención ¿habrá que desmilitarizar a la Policía Nacional?, para los momentos contemporáneos de constante incertidumbre, ¿es necesaria la creación de una “gendarmería” o policía rural?, estas preguntas se convierten en cuestiones necesarias para resolver los problemas estructurales en materia de seguridad en el país.

Finalmente, en materia de seguridad, es menester que el Ministerio de Defensa Nacional construya una mejor metodología en la identificación de problemas y amenazas, para eso, es importante que las Fuerzas Militares continúen con su plan de transformación estratégico y operacional, empiecen a ser cooperantes de seguridad y de conocimiento en guerra irregular, desminado humanitario e inteligencia estratégica teniendo en cuenta la necesidad de renovación de equipos, aeronaves y arsenales para la disuasión sin caer en provocaciones de dilemas de seguridad ni carreras armamentistas en el vecindario. La iniciativa de la creación de nuevas unidades, batallones y comandos derivados de la necesidad de ajustarse a la vanguardia circunscrita en los dilemas y retos del siglo XXI, es viable y debe continuar con un irrestricto apego a la protección de los derechos humanos y al derecho operacional. El Ministerio debe capitalizar recursos para innovación, ciencia y desarrollo en la creación de laboratorios militares encaminados a generar garantías a la protección de los recursos naturales como los páramos y vegetación productora de agua como el frailejón entre otros. Por otra parte, se debe pensar en el desarrollo tecnológico espacial en asociación con distintas organizaciones nacionales e internacionales en aras de identificar riesgos que puedan vulnerar la seguridad nacional y la soberanía del Estado.

En cuanto a la **política exterior** se deben establecer prioridades temáticas y regionales. Sin lugar a dudas, la cooperación para la paz debe ser un imperativo, los donantes internacionales tienen las mejores intenciones, y hay que aprovechar ese impulso que genera el “ambiente de postacuerdo”. Se requiere de una eficaz articulación de las agencias del Estado, una clara revisión de proyectos en las aún sensibles zonas rurales y una adecuada promoción de la educación y cultura por la paz.

Tabla 1. Prioridades estratégicas de la Política Exterior Colombiana

	Prioridades regionales	Nivel de importancia		
		Alta	Media	Baja
Colombia	Crisis venezolana	x		
	Fronteras (Ecuador-Nicaragua)	x		
	OEA		x	
	Suramérica (Brasil)	x		
	Asia	x		
	África, Oceanía, Oriente Medio			x
		Nivel de importancia		
	Prioridades temáticas	Alta	Media	Baja
	Cooperación internacional (Paz)	x		
	Diálogo comercial: EE. UU. y UE.	x		
	Drogas	x		
	OCDE y OTÁN		x	
	Medioambiente / Amazonía		x	
	Crimen organizado	x		
Migración irregular	x			

Fuente: elaboración propia

Tal y como vimos, la participación en la OTAN y la OCDE nos ubica en grupos especiales, en donde se podrán adquirir y exportar conocimientos, que van desde las buenas prácticas económicas, sistemas de salud y educación eficaces hasta fuerzas militares asertivas en una sociedad con problemas de seguridad diferenciados, a lo que se agrega la experiencia en operaciones en guerra irregular. El tema de las drogas seguirá siendo complejo, máxime cuando toda estrategia parece insuficiente si no hay una transformación socioeconómica en las zonas vulnerables: con desarrollo puede empezar un proceso de desnarcoctización, el propio presidente Duque ha enfatizado la necesidad de un enfoque integral (Presidencia, 2018b).

El poder medioambiental y la gran biodiversidad se deben utilizar con una estrategia que promueva el desarrollo, pero que a la vez procure la protección de páramos, ríos y parques naturales. Los mares y la Amazonía deben ser activos cruciales que bien pueden servir al país en los próximos años, para la propia sostenibilidad y para el turismo y la exploración científica vigilada.

Asimismo, se debe revisar el servicio exterior, fortalecer la carrera diplomática y mantener embajadas estratégicas en Asia y Europa, en África y Oriente Medio bien se pueden maximizar recursos con embajadas concurrentes o representantes de negocios. Sería de gran valor la creación de un Centro Cultural Colombiano (CCC) para promover los activos e imagen del país en el orden internacional. Asimismo, se requiere la edición de una enciclopedia de la política exterior colombiana y un centro de documentación abierto a estudiosos de la materia y la opinión pública en general. Un punto especial es la defensa ante Nicaragua, lo cual requiere una mezcla de habilidad diplomática y experticia legal.

Asimismo, se deben fortalecer el papel regional, dada la crisis venezolana Colombia puede tomar el liderazgo de los países andinos (Perú, Ecuador, Bolivia) los cuales conforman zona rica en recursos, con privilegiada ubicación geoestratégica y con vastos recursos energéticos, hídricos y alimentarios. De igual forma, se debe mantener un diálogo pragmático con Brasil, Argentina y Chile, el Mercosur es importante y la cohesión suramericana también.

■ Referencias

- ABC. (2018). Colombia, primer país de América Latina que ingresa en la OTAN como «socio global». Recuperado el 17 de julio de 2018, a partir de https://www.abc.es/internacional/abci-colombia-primer-pais-america-latina-ingresa-otan-201805271724_noticia.html
- ACPP. (2018). Fondo Colombia en Paz - Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto. Recuperado el 29 de octubre de 2018, a partir de <http://www.posconflicto.gov.co/consejeria/Paginas/Fondo-Colombia-en-Paz.aspx>
- Cancillería. (2018). Cooperación Sur-Sur. Recuperado el 27 de noviembre de 2018, a partir de <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation/south>
- Caracol Radio. (2018). Lugares de Bandas Criminales: Estas son las regiones donde delinquen las 6 principales bandas criminales |. Recuperado el 5 de noviembre de 2018, a partir de http://caracol.com.co/radio/2018/07/10/nacional/1531240179_571688.html
- CGFMC. (2017). Mindefensa expide nueva directiva para enfrentar crimen residual. Recuperado el 6 de noviembre de 2018, a partir de <http://www.cgfm.mil.co/2017/10/31/mindefensa-expide-nueva-directiva-enfrentar-crimen-residual/>
- Collier, P., Hoeffler, A., & Söderbom, M. (2008). Post-Conflict Risks. *Journal of Peace Research*, 45(4), 461–478. <https://doi.org/10.1177/0022343308091356>

- El Colombiano. (2018). El desafío que traen las bandas para 2018. Recuperado el 4 de noviembre de 2018, a partir de <http://www.elcolombiano.com/colombia/el-desafio-que-traen-las-bandas-para-2018-YG8008054>
- El Mundo. (2018). Canadá se une a la denuncia histórica contra Nicolás Maduro ante La Haya | Internacional. Recuperado el 27 de noviembre de 2018, a partir de <https://www.elmundo.es/internacional/2018/09/26/5babccfb268e3e230e8b469a.html>
- El Tiempo. (2017). Fuerza pública cumple meta de erradicación de coca en 2017. Recuperado el 27 de noviembre de 2018, a partir de <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/fuerza-publica-cumple-meta-de-erradicacion-de-coca-en-2017-159090>
- El Tiempo. (2018). Gira del presidente Iván Duque por Europa y encuentro con el papa Francisco - Gobierno - Política - ELTIEMPO.COM. Recuperado el 29 de octubre de 2018, a partir de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gira-del-presidente-ivan-duque-por-europa-y-encuentro-con-el-papa-francisco-283908>
- MDN. (2016). *Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País. Ministerio de Defensa Nacional - Dirección de Estudios Estratégicos.*
- Molano, A. (2015). Justicia para el posconflicto: viejos y nuevos problemas en escenarios complejos. En *El posconflicto en Colombia: reflexiones y propuestas para recorrer la transición* (pp. 15–25). Bogotá D.C.: Instituto de Ciencia Política; Fundación Konrad Adenauer.
- Niño, C. (2016). Exportación de conocimiento : Colombia como proveedor de seguridad para la lucha contra el terrorismo y el crimen interna-

- cional. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 11(December), 87–104. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2016.0002.04>
- OACP. (2016). Acuerdo sobre las víctimas del conflicto. Recuperado a partir de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Comunicados/Documents/2016/proceso-paz-colombia-cartilla-acuerdo-victimas.pdf>
- OECD. (2018). Colombia y la OCDE - OECD. Recuperado el 17 de julio de 2018, a partir de <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/colombia-y-la-ocde.htm>
- OTAN. (2017). Relations with partners across the globe. Recuperado el 27 de noviembre de 2018, a partir de https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/topics_49188.htm
- PNUD. (2016). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado el 29 de noviembre de 2018, a partir de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Presidencia. (2018a). 'Colombia es un socio muy confiable para la Unión Europea'. Recuperado el 15 de noviembre de 2018, a partir de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181024-Colombia-es-un-socio-muy-confiable-para-la-Union-Europea.aspx>
- Presidencia. (2018b). Cultivos ilícitos deben ser manejados con un enfoque integral: Presidente Duque. Recuperado el 27 de noviembre de 2018, a partir de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181113-Cultivos-ilicitos-deben-ser-manejados-con-un-enfoque-integral-Presidente-Duque.aspx>
- Presidencia. (2018c). Presidente Duque agradece apoyo del gobierno Francés en denuncia contra Venezuela ante la Corte Penal Interna-

cional. Recuperado el 27 de noviembre de 2018, a partir de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180929-Presidente-Duque-agradece-apoyo-del-gobierno-Frances-en-denuncia-contr-Venezuela-ante-la-Corte-Penal-Internacional.aspx>

Sánchez, F. (2012). Cooperation and Discord in South America in the Twenty-First Century: The Consequences of the Colombia-United States Military Agreement of 2009. En B. M. Rajae & M. J. Miller (Eds.), *National Security under the Obama Administration* (pp. 159–176). New York: Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/9781137010476>

UNODC. (2013). *Global Study on Homicide 2013. Trends, contexts, data - United Nations Office on Drugs and Crime*. Viena.



Fundación
Hanns
Seidel

**Oficina
Colombia**

ISBN: 978-958-58774-4-3



9 789585 877443

Fundación Hanns Seidel Colombia
Carrera 9A No. 99-02, Edificio Citibank,
Oficina 806A
Bogotá - Colombia
Tel.: +57 1 6219888
Fax: +57 1 6219900
colombia@hss.de