

EL POSCONFLICTO Y LAS REGIONES DE FRONTERA: LIDERAZGO ESPERADO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES



Por José Camilo Sandoval*

* Consejero de Carrera Diplomática y Consular. Internacionalista y Especialista en estudios europeos de la Universidad del Rosario. Se ha desempeñado como Tercer Secretario en la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y de Servicio al Ciudadano, Cónsul de Colombia ante el Estado de Israel y los territorios administrados por la Autoridad Palestina, Primer Secretario y Coordinador del Grupo de Lucha contra las Drogas. Actualmente Primer Secretario encargado de funciones consulares en Finlandia.

Colombia promovió recientes cambios en las políticas globales que afectan directamente al país, ejerciendo un rol central en el establecimiento de compromisos multilaterales adicionales. En materia ambiental y de desarrollo sostenible, ha ido avanzando en su ingreso a la OCDE, referente de buenas prácticas públicas y privadas del mundo desarrollado y, adicionalmente, logró negociar y firmar un Acuerdo Final de Paz con la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), conformando así un nuevo marco de acción estatal, que exige de todas las entidades nacionales la redefinición de sus estrategias y objetivos, de acuerdo con sus competencias. Definido, entonces, el mandato y las obligaciones adquiridas, debe recordarse que este nuevo marco de acción estatal ordena a las entidades nacionales promover el desarrollo humano y territorial de los municipios más afectados por el conflicto armado y a perseguir ese fin dentro de unos términos precisos.

En este sentido, conocido el rumbo que la función pública debe tener en cuenta en este momento, se ha identificado como muy relevante el

liderazgo que el Ministerio de Relaciones Exteriores viene ejerciendo en las regiones de frontera, donde ha dado pasos significativos en entender y hacer frente a los problemas que afectan a las autoridades y comunidades de estos territorios, donde persisten vulnerabilidades y desigualdades de mayor complejidad que en el resto del país, precisamente las mismas que el señalado nuevo marco de acción estatal busca erradicar.

Efectivamente, el Ministerio ha acumulado amplia experiencia en atender varias de las necesidades que afectan a las comunidades de las regiones de frontera, tradicionalmente marginadas del desarrollo, del que sí gozan otras áreas del país. No obstante, ante la urgencia cada vez más evidente de actuar con rapidez en estos territorios, que empiezan a ser afectados por nuevas formas de violencia, este escrito plantea que la labor actual del Ministerio se extienda a la de coordinar la implementación de la Reforma Rural Integral en las regiones de frontera, propuesta que se compagina con los principios generales que el Acuerdo Final consagra en su capítulo sexto, en especial, los de integración territorial, in-

clusión social y fortalecimiento y articulación institucional¹, aparte de las funciones ya estipuladas con anterioridad en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3805 de 2014, "Prosperidad para las fronteras de Colombia", que asigna un rol predominante en la materia al Ministerio².

Como justificación de esta propuesta, en primer lugar debe resaltarse que durante la consolidación de este nuevo marco de acción estatal el Ministerio ha venido fortaleciendo la institucionalidad de su cuarto objetivo estratégico de "Impulsar el desarrollo social y económico de las regiones de frontera, su integración con los países vecinos y velar por la soberanía territorial", reorganizándose internamente y renovando su inte-

rés por entender las dinámicas de las regiones de frontera. En segundo lugar, y en relación con el punto anterior, debe mencionarse que los resultados alcanzados por el Ministerio hablan por sí solos, primero a través del Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP) y ahora por medio de la Dirección para la Integración y el Desarrollo Fronterizo (DIDF), en el marco de los cuales se han puesto en marcha, desde 2010, alrededor de 700 proyectos en las regiones de frontera, mediante una metodología con carácter participativo que ha beneficiado 75 de los 77 municipios fronterizos, luego de invertir alrededor de US\$45 millones en sectores como energía, deporte, educación, cultura, gobernabilidad, agua, saneamiento básico, salud y desarrollo económico, en su mayoría con recursos propios y de otras entidades nacionales,



Vista del Rio Catatumbo, La Gabarra (Norte de Santander), octubre de 2008.

Fotografía: Julián Lineros C.

aunque no de la cooperación internacional, lo que indica que existiría la oportunidad de buscar y obtener recursos adicionales para robustecer esta variada gama de acciones.

En tercer lugar, persiste la necesidad de contar con una entidad capaz de ejercer una apropiada coordinación interinstitucional en las regiones de frontera, que pueda hacerse cargo de transformar situaciones como las siguientes:

1. De los dieciséis departamentos con municipios que conforman las recién aprobadas Circunscripciones Especiales para la Paz, que son los territorios más afectados históricamente por el conflicto armado, cinco son departamentos fronterizos: Chocó, Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Arauca.
2. El Censo de Cultivos Ilícitos 2016 publicado por el PROYECTO SIMCI/UNODC en julio de 2017 señala que los departamentos donde más se ha concentrado y aumentado el cultivo de hoja de coca están también ubicados en las regiones de frontera: Norte de Santander, Nariño y Putumayo.
3. El escalafón de competitividad de los departamentos de Colombia 2015, elaborado por la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Bogotá, registra a Norte de Santander (46,1), Nariño (39,3), Putumayo (18) y Chocó (14,4) como departamentos con índices medios y bajos, en comparación con otros no fronterizos, como Quindío (64), Antioquia (75) o la ciudad de Bogotá, D.C. (98), ubicados en las categorías de competitividad alta, líder y extralíder.

Atendiendo a estos tres argumentos, ya determinado el marco de acción estatal y confirmado el liderazgo del Ministerio para generar soluciones en las regiones de frontera, además de su reciente reorganización y fortalecimiento institucional en la materia, puede afirmarse que la entidad

cuenta con la capacidad y herramientas para definir y ejecutar una estrategia más amplia en estas áreas. Siete años de experiencia acumulada actuando en estos territorios indican que el Ministerio puede estar al frente de la implementación multidimensional y simultánea de todos los compromisos pendientes en los ámbitos interno y externo, en su mayoría adquiridos con participación directa del mismo Ministerio.

Adicionalmente, si se está de acuerdo en que el desarrollo de la actividad agrícola y la promoción del campesinado es vital para la construcción de la paz, se espera que las autoridades generen políticas innovadoras en este vital aspecto, que no puede considerarse como competencia exclusiva del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en medio de la urgencia de implementar los Acuerdos de La Habana. De hecho, la reciente firma del Acuerdo Final de Paz, que es el plan de reconciliación y modernización del agro más ambicioso concebido en Colombia, es una oportunidad irrepetible que podría aprovechar el Ministerio de Relaciones Exteriores para coordinar, a todo nivel, una respuesta interinstitucional en las regiones de frontera, escenario natural de su accionar como cabeza del sector de relaciones exteriores, que conlleve construcción de capacidades locales y genere alternativas económicas acopladas a la Reforma Rural Integral y que, además, permitan cumplir con los compromisos derivados del Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

En este orden de ideas, se plantea el siguiente curso de acción complementario a las tareas ya adelantadas por el Ministerio, para que los recursos de la cooperación internacional destinados a la implementación de la Reforma Rural Integral se dirijan, preferentemente, a las regiones de frontera, con base en dos ejes principales:

EJE 1: Invitar a la Unión Europea a financiar nuevos proyectos identificados por la Dirección para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, los cuales desarrollarán la Reforma Rural Integral en los



Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, Pozos de agua en Manaure (Guajira), noviembre de 2016.

Fotografía: Julián Lineros C.

municipios identificados por el Gobierno nacional como prioritarios en las regiones de frontera, en atención a estas dos razones:

- a. Se requiere aumentar los recursos a ejecutar en estas zonas, ante lo cual puede contemplarse la opción de participar del Fondo Fiduciario de la Unión Europea, bloque regional designado como acompañante internacional en la implementación de la Reforma Rural Integral. Este Fondo fue oficializado en diciembre de 2016 en Bruselas y asciende a US\$95 millones³, los cuales deben destinarse a la fase inicial de recuperación y estabilización en el posconflicto, en términos de desarrollo rural integral. Este escrito considera que la Dirección para la Integración y el Desarrollo Fronterizo cuenta con la credibilidad para formular proyectos que aporten a este objetivo de la Unión Europea.
- b. Se requiere actuar con rapidez en las regiones de frontera y el Ministerio ha demostrado que

su accionar institucional funciona. Estos territorios demandan mayor presencia estatal de inmediato, por cuanto han sido afectados por décadas, de manera grave, por la presencia de grupos armados al margen de la ley, pero, sobre todo, porque se encuentran en el momento más sensible de todo proceso de paz, que es el de la implementación de lo pactado en las regiones más golpeadas por el conflicto armado, cuya población es la más proclive a involucrarse y a sufrir de nuevos brotes de violencia.


Bien lo explica Séverine Autesserre en su análisis sobre el posconflicto en la República Democrática del Congo, en el que afirma que de los fracasos de otros procesos de paz pueden aprenderse dos lecciones importantes: la primera, que la mayoría de los acuerdos de paz fracasa durante la fase de implementación, y, la segunda, que la implicación de terceras partes –en este caso, la Unión Europea– resulta fundamental para el éxito en la implementación de la paz, pero que, incluso así,

el setenta por ciento de los acuerdos no logran construir una paz duradera, debido a la imposibilidad de evitar nuevas violencias en los territorios más afectados por un conflicto armado. En consecuencia, este momento es crucial para que el Ministerio haga uso de los instrumentos con que cuenta para intervenir en las regiones de frontera, debido a que no puede perderse más tiempo en aras de fortalecer la institucionalidad y las capacidades de sus habitantes.

EJE 2: Identificar países que puedan brindar asistencia técnica y científica, asistencia al desarrollo y financiación, y/o que sean potenciales mercados para los productos agrícolas, agroindustriales, manufacturados o turísticos que se ofrezcan desde las regiones de frontera. Persiguiendo este objetivo, será indispensable redefinir el rol que se espera del diplomático colombiano, de cara a la creciente complejidad de las tareas que se encargarían a la Dirección para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, requiriéndose funcionarios conocedores de las vulnerabilidades a las que están expuestas las regiones de frontera y, a su vez, capaces de hallar nuevos socios y mecanismos que mejor contribuyan, desde el exterior, a la implementación de la Reforma Rural Integral.

Precisamente, se ve como preferible que futuras intervenciones por parte del Ministerio en las re-

giones de frontera tengan en cuenta aspectos como el acceso generalizado a la educación o la construcción de capacidades organizacionales y administrativas en el campesinado, o variables de índole comercial, entendidas desde una perspectiva de desarrollo humano sostenible, en cuanto conectar exportadores con importadores es diferente a conectar comunidades que han sido afectadas por la violencia con sus potenciales compradores en el exterior.

En conclusión, ejercer este tipo de liderazgo, llevando a la práctica estos dos ejes planteados, sería otra muestra del compromiso del Ministerio en fortalecer el rol que más lo acerca a las regiones de frontera y que más acercará a la entidad con las comunidades señaladas como prioritarias por el Acuerdo Final para la Paz. En este sentido, puede abrirse un abanico de alternativas para que la Unión Europea y otras partes interesadas puedan contar con argumentos adicionales para justificar más fácilmente su involucramiento en el complejo proceso de implementación en el que se encuentra Colombia y, por esta vía, pueda pensarse en un aumento de los recursos que se requieren para complementar las acciones que las autoridades locales y nacionales adelantan hoy en pro de la tan anhelada Reforma Rural Integral. 

CITAS

1 Acuerdo General de 26 de agosto de 2012. 6. Implementación, verificación y refrendación. Principios generales para la implementación.

2 Departamento Nacional de Planeación. "Prosperidad para las fronteras de Colombia". Implementación de la Política de Fronteras. En línea.

3 European Union External Action. "Gobierno y Unión Europea comienzan a definir mañana la orientación de los 95 millones de euros del Fondo Fiduciario para la paz de Colombia". Delegación de la UE en Colombia. Colombia. Bogotá, D. C., 20-01-2017. En línea.

Bibliografía

- Autesserre, Séverine. "Hobbes y el Congo: marcos, violencia local e intervención internacional". *Relaciones Internacionales*, 16 (2011).
- DANE - Departamento Nacional de Estadística. "Censo Nacional Agropecuario de 2014". En línea.
- Kapuy, Klaus. "The Relevance of the Local Level for Human Security". *Human Security Perspectives*, 1(1) (2004).
- Kymlicka, Will y Christine Straehle. *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías*. México: Universidad Autónoma de México, 2001.
- ICISS - International Commission on Intervention and State Sovereignty. "La responsabilidad de proteger", Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, diciembre de 2001. En línea.
- Mack, Helen. "Justicia transicional en Guatemala: la confrontación política y la crisis de gobernabilidad diluyen las opciones para examinar el pasado". Serie *Dealing with the Past* (2007).
- OACP - Oficina del Alto Comisionado para la Paz. "Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera". OACP, Proceso de Paz, 26 de agosto de 2012. En línea.
- PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe sobre Desarrollo Humano 2015". Trabajo al servicio del desarrollo humano. Nota explicativa por país - UNDP Colombia, 2015. En línea.
- PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "Informe sobre desarrollo humano 2016. Desarrollo Humano para todos". UNDP. En línea.