ISSNe: 2382-5014
Vol. 2, No. 2

REVISTA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO
International Journal of Cooperation and Development

Universidad de San Buenaventura
Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID)
Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI)
Cooperation and Development Network (CDN)

Número monográfico

COLOMBIA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL: OPORTUNIDADES Y RETOS PARA EL DESARROLLO

Editor invitado de este número:
CARLO TASSARA, UNIVERSIDAD DE ROMA *SAPIENZA*

Citación sugerida: Tassara, Carlo. 2015. Colombia en el escenario internacional: oportunidades y retos para el desarrollo. Número monográfico de la Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, Vol. 2, N° 2, Julio-Diciembre 2015. Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo y Editorial Bonaventuriana.

© Revista INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO
Publicación especializada de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo de la Universidad de San Buenaventura, Cartagena.

Vol. 2, Núm. 2, Julio-Diciembre 2015
ISSN (e): 2382-5014

Universidad de San Buenaventura, Cartagena
Calle Real de Ternera No. 30-966
PBX (5) 653 5555 – Fax (5) 653 9590
www.usbcartagena.edu.co
Cartagena de Indias – Colombia

RECTOR
Fray Álvaro Cepeda van Houten, OFM
DIRECTORA ESCUELA LATINOAMERICANA DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO (ELACID)
Mercedes Posada Meola
EDITORA GENERAL USB COLOMBIA
Aida Bejarano Varela

Revista electrónica: http://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/
Periodicidad semestral

Diseño portada:
Equipo de diseño gráfico Editorial Bonaventuriana, Cali.

Una realización de
Editorial Bonaventuriana

Universidad de San Buenaventura

Bogotá-Medellín-Cali-Cartagena

Se autoriza la reproducción total o parcial de su contenido siempre y cuando se cite la fuente.
Los conceptos expresados son responsabilidad exclusiva de los autores.

La Revista INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO es una publicación electrónica semestral de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo de la Universidad de San Buenaventura, Cartagena cuyo propósito es difundir resultados de las investigaciones desarrolladas en las áreas de Cooperación Internacional y Desarrollo Humano. La publicación especializada está dirigida a profesionales e investigadores de las Ciencias Sociales interesados en las temáticas relacionadas con la cooperación internacional y el desarrollo, tales como política internacional, derecho internacional, formas y actores de cooperación, eficacia de la ayuda, economía y comercio justo, desplazamiento forzado y conflicto armado, migraciones, integración regional, bienes públicos globales, alianzas para el desarrollo y derechos humanos, educación para el desarrollo, entre otros temas, especialmente en el ámbito de América Latina y el Caribe.

Revista INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO
International Journal of Cooperation and Development

Comité Editorial

Gustavo Jesús Rodríguez Albor
Universidad Autónoma del Caribe, Colombia

Jairo Agudelo Taborda
Universidad del Norte, Instituto de Estudios Europeos, Colombia

Giovanni Stumpo
Comisión Económica para América Latina y el Caribe(CEPAL), Chile

Dewin Pérez Fuentes
Universidad de Cartagena, Colombia

Marco Missaglia
Università degli studi di Pavia, Italia

Roberto González Arana
Universidad del Norte, Instituto de estudios sociales y culturales de América Latina y el Caribe, Colombia

Blas Zubiría Mutis
Universidad del Atlántico, Colombia

Comité Científico

José Antonio Alonso Rodríguez
Universidad Complutense de Madrid, España

Bruno Ayllón
Universidad Complutense de Madrid, España

Rafael Domínguez Martín
Universidad de Cantabria, España

Mario Cimoli
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile

James Rochlin
University of British Columbia Okanagan, Canadá

Carlo Tassara
Universidad de Roma "Sapienza", Italia

Javier Surasky
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Giovanni Vaggi
Università degli studi di Pavia, Italia

Gabriela Sánchez Gutiérrez
Instituto José María Mora, México

Miguel G. Vallone
Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Fadi Kattan
Bethlehem University, Estado de Palestina

Fredy Rivera Vélez
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador

Prakash Sharma
Master in International Cooperation and Development, Nepal

Editor

Gustavo Rodríguez Albor

Co-editora

Ibelis Blanco Rangel

Asistente de Edición

Diego Hernández Acuña

Tabla de contenido

Editorial: Colombia en el escenario internacional i
Carlo Tassara

Artículos de investigación

Colombia entre la inserción internacional y los retos del desarrollo 11
Juana García Duque

Colombia en la búsqueda de mecanismos que faciliten su desarrollo: la Alianza del Pacifico y el rumbo hacia la OCDE 33
Luis Fernando Vargas-Alzate

La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas 69
Carlo Tassara

Internacionalización en casa en la educación superior: los retos de Colombia 105
Luis David Prieto Martínez, Carolina Valderrama Guerra y Sandra Allain-Muñoz

Las perspectivas de la glocalización en un mundo cambiante: una mirada desde Colombia 137
Carlos Zorro Sánchez

Papel y desafíos de las OSC colombianas: una proyección internacional 177
Erli Margarita Marín Aranguren

Nueva política migratoria colombiana: el actual enfoque de inmigración y emigración 205
Alessandra Ciurlo

La dimensión internacional del conflicto colombiano. El caso de las FARC-EP: beligerancia y bolivarianismo 243
Luis Fernando Trejos Rosero

Reseñas

Profits, security, and human rights in developing countries: Global lessons from Canada extractive sector in Colombia. Editado por James Rochlin. (2015) 261
Steffy Pineda Ahumada

Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza? Editado por Carlo Tassara. (2015) 267
Anna Ayuso

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo

Citación sugerida: Tassara, Carlo. 2015. Colombia en el escenario internacional. En: Carlo Tassara (Editor). Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, Vol. 2, N° 2, Julio-Diciembre 2015 (pp. i-ix). Número monográfico "Colombia en el escenario internacional: oportunidades y retos para el desarrollo". Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo y Editorial Bonaventuriana

COLOMBIA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Colombia es la cuarta economía de América Latina[1] y en los últimos años ha tenido un crecimiento sostenido (CEPAL 2014: 78 y 80). Entre 2005 y 2007 tuvo la tasa de aumento del producto interno bruto (PIB) más alta de los últimos treinta años (6,9% en 2007) y, después de la crisis de 2008-2009, en 2013 y 2014 el crecimiento (4,9% y 4,6%) fue entre los más altos de la región (2,9% y 2,1% en promedio)[2].

Igualmente, el país es macroeconómicamente estable, con una calificación de riesgo baja y excelentes condiciones para las inversiones extranjeras, tiene una deuda pública baja, posee importantes fuentes de recursos naturales, capital humano con buen nivel de formación y una posición geográfica estratégica. Mientras que, entre 2008 y 2014, la inflación y el desempleo se han reducido, respectivamente, del 7,7 al 3,7% y del 11,3 al 9,1% (Banco de la República 2015: 5 y 11).

Según muchos analistas, Colombia tiene excelentes perspectivas económicas y por eso ha sido incluida por *The Economist Intelligence Unit*[3] entre los CIVETS[4], países caracterizados por ser economías dinámicas, con relativa estabilidad política y una población amplia, joven y en aumento, que podría llegar a ser otro eje de negocios complementario a los famosos BRICS[5]. Obviamente, «debido a la contracción de la demanda y la disminución de precios de las materias primas, las perspectivas de los próximos años son menos alentadoras» (Tassara et al. 2015: 13), con un crecimiento del PIB colombiano estimado alrededor del 3,5% para 2015 y

[1] PIB en 2014 en miles de millones USD a precios constantes: Brasil (2.404), México (1.176), Argentina (525) y Colombia (349). Fuente CEPAL-CEPALSTAT: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp (Consulta del 27/10/2015).

[2] Fuente: CEPAL-CEPALSTAT (Consulta del 27/10/2015).

[3] Fuente: http://en.wikipedia.org/wiki/Economist_Intelligence_Unit y http://es.wikipedia.org/wiki/CIVETS (Consulta del 23/08/2015).

[4] El acrónimo CIVETS indica a los siguientes países: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sur África.

[5] La primera utilización del acrónimo remonta al 2001, aunque los países que lo conforman (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) lo asumieron oficialmente en 2008. Estos países tienen en común una gran población, un territorio muy extenso, una enorme cantidad de recursos naturales y, sobre todo, un crecimiento acelerado del PIB y la participación en el comercio mundial, lo que los hace atractivos como destino de inversiones.

2016[6]. Pero, sin desestimar las posibles dificultades que esto podría generar en los próximos años, no existen elementos suficientes para ser pesimistas en lo macroeconómico.

Asimismo, el país ha logrado cambios importantes en temas sociales, como por ejemplo el logro de algunos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)[7], especialmente en lo referente a la educación[8] y la salud[9], y una relevante disminución de la pobreza extrema.

El escenario ha cambiado de forma relevante también a nivel político, tanto que Sanahuja (2013: 13) observa que «Con mayor confianza en sí mismos, los países latinoamericanos ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar». En este contexto, Colombia ha aumentado su relevancia política y apunta a consolidar su estatus de país emergente y afirmarse como líder regional.

Es así como, sobre todo a partir del primer mandato del Presidente Santos (2010-2014), el gobierno colombiano ha incluido en su agenda internacional iniciativas como las siguientes: participación a la creación de la Alianza del Pacífico; promoción de la adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por su sigla en inglés), y -como socio no miembro pleno- a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); fortalecimiento de la cooperación internacional, como país oferente y receptor; creciente priorización e inversión en la cooperación Sur-Sur y triangular (Tassara 2013: 21).

Finalmente, las negociaciones de paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular (FARC-EP), que empezaron formalmente en 2012, parecen acercarse a un desenlace positivo y, si se cumple la promesa que el Presidente Santos y el líder de las FARC, Rodrigo Londoño (alias "Timochenko"), hicieron el 23 de septiembre de 2015 en La Habana, el 23 de marzo de 2016 se firmará el acuerdo para ponerle fin a varias décadas de conflicto armado.

No es fácil prever su posible impacto sobre la sociedad y la economía colombiana. Sin embargo, el Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo (PNUD) estima que la tasa de crecimiento del PIB nacional podría duplicarse; el riesgo país disminuiría, mejorando la percepción de los mercados financieros sobre

[6] Fuente: Banco de la República http://www.banrep.gov.co/es/encuesta-proyecciones-macroeconomicas (Consulta del 29/10/2015)

[7] Fuente: CEPAL http://interwp.cepal.org/perfil_ODM/perfil_Pais.asp?Pais=COL&Id_idioma=1 (Consulta del 23/08/2015).

[8] Como el aumento de la tasa neta de matriculación en educación primaria y la proporción de población de 20 a 24 años con educación secundaria completa, que entre 1990 y 2015 pasaron, respectivamente, del 70,7 al 91,1% y del 32,8 al 69,0%.

[9] Como la reducción de la tasa de mortalidad en los menores de 5 años y de 1 año que, entre 1990 y 2015, disminuyeron respectivamente del 35,1 al 13,6‰ y del 28,9 al 14,1‰. Son muy relevantes también los avances en salud materna y reproductiva, la cobertura de las vacunaciones, el acceso al agua potable y al saneamiento, así como en la lucha contra dengue y malaria

Colombia y las condiciones de pago de la deuda externa y atrayendo nuevos inversionistas internacionales; y finalmente aumentaría la desconcentración de la propiedad de la tierra (PNUD y CERAC 2014).

Pero, Colombia se enfrenta también a múltiples desafíos. En primer lugar, la pobreza disminuyó menos que en los otros países emergentes de la región, pasando del 49,7 al 28,5%[10] entre 2002 y 2014 (DANE 2015). Además, la reducción de la pobreza monetaria es más notoria en las ciudades mientras que en las áreas rurales la reducción de la pobreza multidimensional es mayor. Al mismo tiempo, entre 2011 y 2014, se observa una desaceleración en la reducción de la pobreza monetaria extrema, o indigencia, en lo rural (DPS 2013a; DANE 2015).

De hecho, un análisis comparativo de la pobreza monetaria urbana y rural indica que la brecha entre las dos ha aumentado. Entre 2002 y 2014, por ejemplo, la proporción entre el porcentaje de pobres rurales y urbanos aumentó de 1,36 a 1,68 veces. Esta dinámica resulta más evidente si se compara la evolución de la indigencia, ya que en este caso -entre 2003 y 2014- la proporción ha aumentado de 2,59 a 3,53. De tal modo que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 afirma que «para lograr la convergencia se requeriría reducir la pobreza extrema [en las áreas rurales] en 3,2 puntos porcentuales, por cada punto de reducción en las ciudades» (DNP 2015: 18).

Otro tema relevante es la desigual distribución territorial de la pobreza. Tanto es así, que los niveles de pobreza de Chocó (63,1%), Cauca (58,4%) y La Guajira (55,8%) no son lejanamente comparables con el escaso 20% que se registra en Bogotá, Cundinamarca y Santander (DNP 2015: 18).

Del mismo modo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha desacelerado su crecimiento, que fue de 0,594 a 0,652 (+9,67%) entre 1990 y 2000, de 0,652 a 0,707 (+8,44%) entre 2001 y 2010, y tan solo de 0,710 a 0,711 entre 2011 y 2013[11]. Por sobra, Colombia es el país más desigual de la región más dispar del mundo: el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la distribución del ingreso, aumentó de 0,513 en 1991 a 0,587 en 2000[12] y disminuyó un poco -con altibajos- en los últimos diez años, llegando a 0,538 en 2014 (DANE 2015).

Es un lastre que habría que abordar con más crecimiento y con políticas sociales más eficaces. Por esto habría que fomentar reformas más ambiciosas para aumentar la inclusión social, disminuir las desigualdades, favorecer la distribución más equitativa de la riqueza, y por esta vía ampliar el consumo interno.

Las reformas laborales representan la otra cara de la moneda y, a pesar de las ganancias, muchas empresas no quieren asumir los costos de las prestaciones sociales de los trabajadores. También habría que aumentar el consumo interno y crear un ciclo

[10] CEPAL-CEPALSTAT (Consulta del 23/08/2015).
[11] Fuente: Expansión - datosmacro.com: http://www.datosmacro.com/idh/colombia (Consulta del 23/08/2015).
[12] Banco Mundial: http://datos.bancomundial.org/ (Consulta del 23/08/2015).

virtuoso entre éste, el aumento de la producción y el empleo. Esto haría que la economía del país fuera más estable y la población más pobre se viera beneficiada.

Al respecto, se podría afirmar que los gobiernos colombianos que se han sucedido en las últimas décadas sí han trabajado en la reducción de la pobreza, pero no han adoptado una estructura distributiva orientada a la disminución de la desigualdad. «Esto es: para lograr un crecimiento con igualdad son importantes tanto la estructura productiva como la distributiva. Es por ello que desde CEPAL se ha postulado la idea-fuerza de que es necesario crecer para igualar, pero también que es indispensable igualar para crecer» (CEPAL 2013: 7). Y no hace falta recordar que «Esto no se da espontáneamente y requiere el desarrollo y fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas que aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico y prevengan su excesiva concentración» (CEPAL 2012b: 30-31).

Finalmente, el aumento de la exportación de materias primas[13] y el desarrollo social requieren que se mejoren las condiciones de las infraestructuras, en especial en vías y medios de transporte, y que se promueva un sector industrial en temas logísticos y biotecnológicos.

En lo referente a otros ODM, se registran escasos avances en la igualdad de género[14] y en la disminución de la deforestación, vinculada con la conversión de bosques tropicales en tierras para cultivos y ganadería y con la penetración de la industria extractiva en nuevas regiones de Colombia. Esto es aún más grave porque el extractivismo exportador está estancado desde el punto de vista comercial y cuestionado desde el punto de vista ambiental y el país necesita urgentemente diversificar sus opciones de desarrollo económico y social.

Por otro lado, vale la pena destacar que a pesar de su crecimiento económico sostenido, desde finales de los años noventa Colombia ha sido uno de los principales receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en América Latina y el Caribe, debido principalmente a la reagudización del conflicto armado que se dio a finales de los años noventa y generó el desplazamiento interno de varios millones de personas (CODHES 2013: 12).

Lo anterior generó también una especie de competición entre la Unión Europea y Estados Unidos en asegurar más recursos de cooperación al país (Tassara 2013: 17), reforzando así sus posturas, muy divergentes la una de la otra, en las agendas para la resolución del conflicto armado y la lucha contra la droga (Plan Colombia vs. Laboratorios de Paz).

[13] Aprovechando el buen momento para este tipo de exportaciones, los productores colombianos han comenzado a posicionarse en nuevos mercados, y China ha triplicado su participación en la balanza comercial del país.

[14] En particular, la participación política femenina sigue siendo menor a la de los hombres, la tasa de desempleo mayor y persisten las brechas salariales, mientras que la violencia contra la mujer sigue siendo relevante Fuente: CEPAL http://interwp.cepal.org/perfil_ODM/perfil_Pais.asp?Pais=COL&Id_idioma=1 (Consulta del 23/08/2015).

Finalmente, vale recordar que Colombia es un país de renta media [15] (PRM) y como tal comparte los retos que los caracterizan. Como es sabido, se trata de un grupo de estados que hoy día representan alrededor de la mitad de los países existentes (103 sobre 214), mientras que sus habitantes han pasado del 20,59% (en 1990) al 69,51% (en 2013) de la población mundial y su aporte al PIB del planeta ha crecido del 26,6% al 41,5% en el mismo período de tiempo[16].

Más allá de las diferencias que puedan existir entre ellos, muchas fuentes (Alonso et al. 2014; Sanguinetti y Villar 2012 y otros) identifican dos características comunes a los PRM: las trampas y las brechas de desarrollo. Alonso et al. (2014: 5) definen las trampas de renta media como «aquellas restricciones o estrangulamientos que resultan de la acción de un grupo de factores que mutuamente se refuerzan bloqueando el progreso». Según Foxley (2012: 14) los factores más relevantes que inciden en ellas son los siguientes:

> […] desaceleración del crecimiento por incapacidad de lograr mejoras continuas en competitividad y productividad; baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimiento e ideas innovadoras; excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables; e incapacidad de las instituciones para proveer estabilidad, buena calidad de gestión y transparencia, así como una adecuada calidad en las decisiones del sistema político.

En el caso de las brechas de desarrollo, existen dos enfoques distintos y hasta cierto punto complementarios. El primero es proprio de la CEPAL (2012a: 20-24), que las define "brechas estructurales" e incluye entre ellas, con especial referencia a América Latina, el ingreso por habitante, la desigualdad (tanto en general, como en género y de ciertos grupos sociales desfavorecidos), la pobreza persistente, la baja inversión y ahorro, la poca efectividad de las políticas públicas de inclusión social, la insuficiente calidad de los servicios de salud y educación, el centralismo político y administrativo, la escasa progresividad de las políticas fiscales, las infraestructuras insuficientes, la limitada inversión en investigación e innovación y el medio ambiente.

Otros identifican más bien las "brechas de financiación" como «aquellos problemas para cuya superación se requieren importantes volúmenes de financiación» (Alonso et al. 2014: 5) e incluyen entre ellas temas como la pobreza persistente y las

[15] La diferenciación según ingreso per cápita se basa en la clasificación elaborada por el Banco Mundial, que se actualiza cada año e identifica tres categorías principales y dos sub-categorías, así (datos 2015): países de renta baja (PRB), hasta 1.045 USD/año; países renta media (PRM), articulados a su vez en países de renta media-baja (PRMB), entre 1.046 y 4.125 USD/año, y media-alta (PRMA), entre 4.126 y 12.745 USD/año; y países de renta alta (PRA), de 12.746 USD/año en adelante. Fuente: http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups (Consulta del 02/05/2015). A pesar de las controversias originadas por esta clasificación, que es tildada de no dar razón de la complejidad y de las diferencias que existen entre países con el mismo ingreso, la misma se utiliza por su amplia difusión en la formulación de las estadísticas de múltiples organizaciones internacionales.

[16] Fuente: Banco Mundial http://datos.bancomundial.org/indicador/ (Consulta del 23/08/2015).

infraestructuras. En conclusión, las trampas y las brechas antes mencionadas identifican las dificultades propias de los PRM para consolidar su desarrollo.

En fin, Colombia es un país de grandes contradicciones: la democracia representativa de más larga trayectoria en América Latina que alberga el conflicto armado más antiguo de la región; una riqueza enorme en recursos humanos y naturales está acompañada por la desigualdad más marcada del subcontinente; una proyección internacional cada vez más ambiciosa está basada en una política exterior cambiante y supeditada a las prioridades del gobierno de turno; un país que es a la vez donante y receptor de cooperación para el desarrollo.

Teniendo en cuenta lo anterior, los artículos publicados en este monográfico pretenden aportar análisis e interpretaciones útiles para entender mejor cuáles son las principales oportunidades y retos para el desarrollo de Colombia en el actual escenario internacional.

Precisamente, este número monográfico se abre con tres artículos dedicados al posicionamiento político y económico en la arena internacional. El primero, "Colombia entre la inserción internacional y los retos del desarrollo", fue escrito por Juana García Duque, una profesora del Centro de Estudios Internacionales la Universidad de los Andes, que fue también Directora de Cooperación en la Cancillería colombiana. El texto analiza la paradoja representada por el elevado crecimiento económico y la ambiciosa proyección internacional del país, por un lado, y los retos pendientes en cuanto a desarrollo, por el otro. La autora concluye su artículo identificando como prioritarios los siguientes desafíos: culminación del proceso de paz y orientación del posconflicto a la redistribución de la riqueza para cerrar las brechas sociales y disminuir los desequilibrios territoriales; fortalecimiento del mercado interno y disminución de la informalidad laboral; mejoramiento del alcance y la calidad de la instrucción y la educación superior, sobre todo en el sector público.

El siguiente trabajo, "Colombia en la búsqueda de mecanismos que faciliten su desarrollo: la Alianza del Pacífico y el rumbo hacia la OCDE", fue elaborado por Luis Fernando Vargas-Alzate, Coordinador del área académica de Relaciones Internacionales de la Universidad EAFIT y Vicepresidente de la RedIntercol, Red Colombiana de Relaciones Internacionales. Este texto estudia el posible impacto del ingreso de Colombia en la Alianza del Pacífico y en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En este marco, el autor plantea que los mencionados procesos podrían representar estímulos relevantes para enfrentar los retos del desarrollo social a nivel interno y mejorar su posicionamiento en lo referente a competitividad, innovación y liderazgo a nivel internacional.

El artículo "La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas", de Carlo Tassara, Profesor de la Universidad de Roma

SAPIENZA, analiza cómo ha cambiado la política exterior del país con la Presidencia Santos y las implicaciones del proceso de adhesión a la OCDE. Sus argumentaciones evidencian los efectos potenciales del mencionado proceso sobre la calidad de la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas, con especial referencia a las políticas sociales y fiscales, y plantean una reflexión sobre las ventajas que el país podría conseguir gracias a su membresía.

El cuarto artículo fue escrito por Luis David Prieto Martínez, Vicerrector Académico de la Pontificia Universidad Javeriana, Carolina Valderrama Guerra y Sandra Allain-Muñoz, de la misma universidad. Enfoca el tema "Internacionalización en casa en la educación superior: los retos de Colombia" y hace una revisión del origen del concepto y de la evolución que la internacionalización en casa ha logrado en los últimos quince años en Europa, Norteamérica, Australia y Colombia. Entre otros, su valor agregado es la formulación de recomendaciones dirigidas al Ministerio de Educación Nacional y finalizadas a la definición de una política de internacionalización para la educación superior.

Sigue "Las perspectivas de la glocalización en un mundo cambiante: una mirada desde Colombia", escrito por Carlos Zorro Sánchez, del Centro Interdisciplinario de Investigación sobre Desarrollo (CIDER) de la Universidad de Los Andes. El artículo plantea que la difusión de las tecnologías de la información ha contribuido a romper las fronteras nacionales mediante redes virtuales que conectan territorios muy alejados y trascienden las fronteras de los Estados, generando un espacio-temporalidad que fortalece el nivel local. Sobre esta base, el autor analiza algunos casos de formulación de planes de desarrollo, nacionales y municipales, y evidencia cómo ha evolucionado el proceso de descentralización en el contexto de la globalización.

El artículo "Papel y desafíos de las OSC colombianas: una proyección internacional" fue escrito por Erli Margarita Marín Aranguren, del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia. Este documento escudriña el rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la cooperación internacional y presenta los resultados de una investigación que se llevó a cabo por medio del suministro de entrevistas semiestructuradas a entidades públicas y de un cuestionario a varias OSC que realizaron por lo menos un proyecto de desarrollo internacional. Por esta vía se llega a la conclusión de que las OSC analizadas operan en unos cincuenta países y juegan un rol importante en acreditar la cooperación Sur-Sur de Colombia, sin que el gobierno nacional respalde -o por lo menos promueva- su acción en pro de la proyección internacional del país.

El trabajo siguiente es de la profesora Alessandra Ciurlo, de la PONTIFICIA UNIVERSITÀ GREGORIANA de Roma. Con el texto "Nueva política migratoria colombiana. El actual enfoque de la inmigración y la emigración", la autora examina

cómo ha cambiado el mencionado enfoque desde que, en 2009, se aprobó la nueva Política Integral Migratoria (PIM). Después de tantos años de gestión separada de los flujos migratorios de ingreso y salida, que además fueron manejados por entidades diferentes, la PIM define unitariamente las estrategias y lineamientos de intervención para los colombianos en el exterior y para los extranjeros en el país. En este marco, se estudia el proceso de formulación de esta nueva política, teniendo en cuenta el escenario internacional y los procesos de integración regional que influyeron en la misma.

Culmina el monográfico con "La dimensión internacional del conflicto colombiano. El caso de las FARC-EP: beligerancia y bolivarianismo", de Luis Fernando Trejos Rosero, Director de la Maestría en Relaciones internacionales de la Universidad del Norte de Barranquilla. El autor ahonda la reflexión sobre las estrategias de inserción internacional de un actor armado como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular (FARC-EP) y los factores que la han posibilitado después del agotamiento de la guerra fría. De esta forma, el artículo indaga un aspecto que ha contribuido bastante en darle más visibilidad internacional al conflicto armado colombiano.

Este monográfico cierra con la presentación de dos reseñas bibliográficas en línea con este número dedicado a Colombia. La primera, es sobre la obra editada por James Rochlim llamada *Profits, security, and human rights in developing countries: global lessons from Canada extractive sector in Colombia* realizada por la profesional en Relaciones Internacionales Steffy Pineda Ahumada. La segunda reseña nos presenta la obra de Carlo Tassara denominada *Protección social y lucha contra la Pobreza en Brasil, Colombia. y Chile ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* realizada por Anna Ayuso, Investigadora Sénior de CIDOB.

Por último, los invito a leer los contenidos del presente monográfico que por más de un año se trabajó arduamente con el equipo de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, autores y evaluadores. A todos ellos, mis agradecimientos.

CARLO TASSARA
Editor de este número
Roma, 1 de Noviembre de 2015

* PhD en Teoría e Investigación social, con más de treinta años de experiencia en temas de cooperación para el desarrollo, relaciones euro-latinoamericanas y políticas públicas de inclusión social. Profesor de Estrategias para la cooperación en la Universidad de Roma Sapienza y docente de posgrado en varias universidades colombianas, se desempeña también como consultor de entidades públicas y privadas. Página web: https://uniroma1.academia.edu/CarloTassara
Dirección postal: Università di Roma Sapienza. Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale (CORIS). Via Salaria 113 - 00198 Roma, Italia.
Correo electrónico: tassara@cisp-ngo.org

Referencias

Alonso, José Antonio; Glennie, Jhonatan; Sumner, Andy. 2014. Receptores y contribuyentes. Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN/DESA). DESA Working Paper N°135.

Banco de la República. 2015 (15.08.2015). Boletín de indicadores económicos. Bogotá: Banco de la República.

CEPAL. 2014. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2014. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL. 2013 (Buonomo Zabaleta, Mariela y Yanes Rizo, Pablo). Crecimiento económico y cohesión social en América Latina y el Caribe. Serie Estudios y Perspectivas 147. Sede subregional de la CEPAL en México. México: CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL. 2012a. Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. México: CEPAL y Naciones Unidas.

CEPAL. 2012b. Cambio estructural por la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL y Naciones Unidas.

CODHES. 2013. La crisis humanitaria en Colombia persiste: el Pacífico en disputa. Informe de desplazamiento forzado en 2012. Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Documentos CODHES N° 26.

DANE. 2015. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2014. Boletín de prensa (24/03/2015). Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

DNP. 2015. Bases de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país: Paz Equidad Educación. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

DPS. 2013a. Más Familias en Acción. Manual operativo Versión 2 (24/06/2013). Bogotá: Departamento para la Prosperidad Social (DPS) - Dirección de Ingreso Social (DIS).

DPS. 2013b. Rediseño del programa Familias en Acción. Documento Operativo Técnico DOT N°1. 07/05/2013. Bogotá: DPS-DNP.

Foxley, Alejandro. 2012. La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN).

PNUD y CERAC. 2014. ¿Qué ganará Colombia con la paz? Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC).

Sanahuja, José Antonio. 2013. Prefacio del libro. En: Carlo Tassara. Cooperación al desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano. Medellín: Ediciones UNAULA.

Sanguinetti, Pablo y Villar, Leonardo. 2012. Patrones de desarrollo en América Latina: ¿Convergencia o caída en la trampa del ingreso medio? Caracas: Corporación Andina de Fomento (CAF). Documentos de trabajo N° 2012/02.

Tassara, Carlo (Editor); Ibarra, Antonio y Vargas Faulbaum, Luis Hernán. 2015. ¿Graduarse de los PTC o salir de la desigualdad? Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. Madrid: Programa EUROsociAL.

Tassara, Carlo. 2013. La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos. En: Elías Said Hung (Editor). Cooperación, comunicación y sociedad. Escenarios europeos y latinoamericanos (pp. 1-66). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Colombia entre la inserción internacional y los retos del desarrollo

Colombia between international integration and development challenges

Fecha de recepción: Noviembre de 2014
Fecha de aceptación: Agosto de 2015

Juana García

Docente de la Facultad de Administración y adjunta del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes. Ingeniera Industrial de la Universidad de los Andes, Especialización en Negociación y Relaciones Internacionales en la misma universidad. Magister en Cooperación Internacional y Desarrollo y PhD en Estudios Iberoamericanos de la Universidad Complutense de Madrid.
Dirección postal: *Calle 21 # 1-20 Ed. SD piso 9 Oficina SD 1014. Bogotá, Colombia.*
Tel (571) 3394949 Ext 1169
Correo electrónico: *juanagarcia@uniandes.edu.co*

Resumen

Colombia se encuentra desde hace unos años en una paradoja, por un lado con un crecimiento sostenido por encima de algunos países de la región, entró en el 2010 a ser parte de los CIVETS, uno de los acrónimos de los nuevos países emergentes, durante los últimos diez años los niveles de exportaciones y de Inversión Extranjera han crecido año a año, con nivel récord en el 2013, año a partir del cual empiezan a disminuir, pero continúan siendo una apuesta clave de desarrollo. Adicionalmente el país desde el 2010 está haciendo las gestiones para ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y para el 2015 encabeza la lista de países latinoamericanos en la lista del Doing Business. Pero al mismo tiempo, Colombia tiene grandes retos pendientes en cuanto a desarrollo, entre ellos una transición hacia la paz, la reducción de la pobreza y la generación de un crecimiento inclusivo, entre otros.

Palabras clave: Internacionalización, Colombia, Desarrollo.

Abstract

In the recent years Colombia has been facing a serious paradox: on one hand with GDP growth rates above its peers among the region, Colombia joined CIVETS (acronym that describes top healthy emerging economies), filed in 2010 to become an OCDE country, and in 2015 ranks on top of latam countries on Doing Business list. And even though Foreign investment and exports have slowed down from 2013 to these days, last decade sustained growth allows analysts to assess that the country is strong enough to attract investment and continue its economic path in a consistent way. On the other hand Colombia has big challenges in terms of development that are not resolved yet: the transition towards peace, poverty reduction, and the implementation of policies for inclusive development among others

Keywords: Internationalization, Colombia, Development.

1. AMÉRICA LATINA: DÉCADA DE ORO Y EL FIN DEL BOOM DE LAS MATERIAS PRIMAS

América Latina en los últimos diez años (aproximadamente desde el 2003), tuvo una bonanza comercial y un mejor desempeño en crecimiento del PIB (crecimiento entre 5% y 6%) resultado del *boom* de las materias primas, que llevó a la región a participar de manera más activa de la economía global. Pero en 2015 el crecimiento volverá a disminuir por quinto año consecutivo hasta quedar por debajo del 1%, según los pronósticos del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI), que coinciden con los pronósticos de la CEPAL.

El *boom* de las materias primas y el incremento de los precios de las mismas, jalonado por la demanda de China, aumentaron las exportaciones y adicionalmente incrementaron los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED). Esto trajo crecimiento económico y el ensanchamiento de una incipiente clase media que prometía el fin de la pobreza para más de 150 millones de personas. Pero esta situación ha cambiado.

Ha desaparecido el panorama que ayudó a potenciar la región en los últimos diez años, básicamente por la reducción de la demanda de las materias primas y porque la locomotora asiática ya no será la palanca para las exportaciones constantes y crecientes de años pasados en la región.

Por esta razón, el motor de crecimiento y de incremento de exportaciones tendrá que cambiar. Hay la necesidad de complementar los motores exportadores con nuevos nichos de crecimiento basados en un dinamismo mayor de las economías domésticas, inclusive basados en un mayor dinamismo intrarregional. Una tarea retadora debido a la gran dependencia de la economía y las exportaciones en industria extractiva. Esto se plantea como un escenario retador también, por la necesidad de incluir a la fuerza laboral de la región que está en la informalidad y reducir la enorme brecha de pobreza y desigualdad.

La dependencia de un sector externo basado en las materias primas fue circunstancial. Las materias primas llevan cayendo desde mediados de 2014, el petróleo se ha desplomado casi 50%, los metales han caído otro 20% y los cereales un 17%. Según el Banco Mundial (2014) se identifica una dualidad entre productores,

conectados a China, que en su mayoría están en Suramérica y crecen a tasas más bajas; y no productores, con más peso de las importaciones y conectados con Estados Unidos, generando una brecha que separa a las economías exportadoras de materias primas como las latinoamericanas de las demás.

2. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA

El crecimiento de la economía colombiana no ha sido notable desde 1980 en comparación con otros países latinoamericanos como Chile (mientras en 1980 Chile crecía al 8%, Colombia al 4%, según cifras del Banco Mundial). Los períodos de alta inflación, la crisis económica y el conflicto armado en las últimas décadas del siglo XX no permitieron que la economía colombiana estuviera en los de alto desempeño de la región, pero al mismo tiempo a pesar de estas condiciones, el desempeño de la economía colombiana podría calificarse como modesto.

Esto podría explicar el por qué América Latina podría ser un ejemplo de la "trampa de ingresos medios" (Sanguinetti y Villar, 2012), el por qué algunas naciones parecen quedarse a medio camino entre la pobreza y la prosperidad. La excesiva concentración de la actividad económica en torno a la extracción de recursos no renovables que son intensivas en capital, sin valor añadido y la renta dejada por ellos; lleva a una revaluación de la moneda nacional (peso colombiano) que desalienta la fabricación para la exportación, que situación ha cambiado en lo corrido del 2015 con una fuerte devaluación del peso. No obstante, este contexto, junto con una disminución del ritmo de crecimiento de la población, ha provocado un aumento en el ingreso per cápita en los últimos años (Colombia ha incrementado su el ingreso per cápita desde el año 2000, pasando de US2,500 a US7,700 en 2014).

A pesar de estar creciendo por encima de muchos países de la región, en términos comparados, contrastando con el de algunos países de América Latina y el de los países del Sudeste Asiático, que despegaron hacia la mitad del siglo XX, el comportamiento colombiano aparece como “bueno pero no espectacular” (Montenegro y Rivas,2005). Así mismo, una de las causas de ese bajo crecimiento

fue el mediocre comportamiento del comercio exterior, que incidió en hacer más lento el desarrollo de las empresas que poco participaron en los grandes mercados internacionales, perdiendo competitividad (Kalmanovitz, 2011).

Pero por otro lado, es importante señalar que la crisis económica internacional del 2008 no afectó drásticamente al país, haciendo de Colombia un refugio atractivo para los flujos de IED, que en 2013 llegó a más de 16 mil millones de dólares (Banco de la República, 2013). El crecimiento de los flujos de IED es el resultado del aumento de confianza de los inversores internacionales en el país, una mejora en la seguridad y la promoción de las políticas que incentivan el desempeño de las empresas.

En los últimos 30 años Colombia ha apostado por un proceso de internacionalización de su economía que ha permitido aumentar los niveles de importación y exportación, así como la inversión extranjera y, más recientemente, una importante inversión de capital colombiano en otros países. Tanto el gobierno como las empresas colombianas y extranjeras han sido protagonistas de esta agenda.

Sin embargo, el proceso de internacionalización de la economía colombiana tiene aún metas por cumplir. En un reporte de Fedesarrollo del 2011, se afirma que "la economía colombiana no tiene una apertura exportadora significativa y no está muy abierta a las importaciones, comparada con otros países medianos y grandes de América Latina" (Reina, Castro, y Tamayo, ., 2013). Si bien durante varios años, se llegaba a record en exportaciones hasta el 2013, comparativamente Colombia no ha sido un país tan abierto como otros de la región.

Este proceso de internacionalización ha ido de la mano de la entrada en vigencia de nuevos tratados de libre comercio (TLC) con grandes economía mundiales, la llegada de grandes inversiones en el sector minero y de hidrocarburos, e inversiones importantes de empresas colombianas en el exterior. Sin embargo, todavía la economía colombiana muestra niveles de internacionalización menores a las del promedio de América Latina (Mientras Chile tiene alrededor de un 30% la tasa de exportaciones como % del PIB, Colombia no llega al 15%), especialmente de sus

socios de la Alianza del Pacífico, y muy inferiores al promedio de la OCDE, organización a la que el país aspira ingresar.

En la región, además ser el punto de entrada a Suramérica por su ubicación geográfica, Colombia tiene un atractivo especial para las empresas cuya prioridad es la internacionalización, gracias a la gran red de acuerdos comerciales que ha suscrito en los últimos años. Este es uno de los vehículos por los cuales Procolombia pretende posicionar el país como un mercado atractivo frente a otros países de la región que tradicionalmente han acaparado el interés, como lo son Brasil, México y Chile.

A partir de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la cual entró en vigencia en octubre de 1969, pero con varios años de diferencia, Colombia avanzó en la suscripción de importantes acuerdos regionales: multilaterales, con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), aprobado en agosto de 1980; tratados de complementación económica como CAN-Mercosur; el TLC Grupo de los Tres, G-3, que entró en vigor en enero de 1995 (en la actualidad G-2 con México por la salida de Venezuela), el TLC con Chile y con el Triángulo Norte (compuesto por Guatemala, Honduras y El Salvador).

El TLC con Estados Unidos (suscrito en 2006, vigencia en 2012) representó el acuerdo comercial más importante suscrito hasta la fecha por Colombia, dada su visibilidad, el tamaño del flujo comercial involucrado y la importancia del mercado norteamericano (García, 2012).

Más allá de la región de América Latina, que ha sido su mercado natural, Colombia ha empezado a crear una red de acuerdos comerciales con Europa y más recientemente con Asia. El TLC con la Unión Europea y con la Organización Europea de Libre Comercio (suscrito en 2008) (EFTA, por su sigla en inglés), en especial el primero, han abierto mercados no tradicionales y que por su distancia los empresarios colombianos no habían tenido en cuenta. La negociación con Corea del Sur evidenció el primer paso hacia Asia con un socio políticamente cercano.

Más recientemente, Colombia co-lideró la creación de la Alianza del Pacifico (México, Colombia, Perú y Chile con opción para que otros países se unan en el

futuro cercano) en 2011, que goza de una percepción muy positiva por parte de los inversionistas extranjeros, en especial cuando esta sea comparada con Mercosur (Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia, Uruguay y Paraguay), como la alternativa regional, debido al gran interés que ha despertado. Por ejemplo, mientras que todos los miembros de la Alianza tienen TLC con Estados Unidos y la Unión Europea, Brasil y los demás países del Mercosur todavía carecen de estos. Entre los miembros del acuerdo, mecanismos de política monetaria y económica ayudan a mitigar el riesgo país, como intensidad de políticas anti cíclicas, menor endeudamiento y tipos de cambio flexibles. En este contexto, Colombia sobresale entre los países con mayor proyección de crecimiento y menor riesgo estructural, también gracias por el optimismo moderado impulsado por las negociaciones para terminar el conflicto armado interno. La tasa esperada de crecimiento del PIB para el 2015, ubica a Colombia dentro de los mejores desempeños de la región, a pesar que las tasas de crecimiento serán menores que en años anteriores (según proyecciones de la CEPAL Colombia crecerá un 3,60%, frente a un 1% de la región).

Según un estudio de BBVA para América Latina, el potencial exportador de Colombia hacia los países de la Alianza en sectores manufactureros está reconocido en telas, hilados y cuerdas; papel, cartón y sus manifacturas; bebidas y líquidos alcohólicos; cereales, pasta, pastelería y harina; perfumería y cosmética; y plástico y sus manufacturas (El Tiempo, 2015).

A pesar de esto, pareciera que en los últimos años las empresas parecen haber surgido más competitivas e integradas en la dinámica global. Colombia representa la C en los CIVETS, acrónimo del grupo de economías emergentes de mayor proyección de crecimiento después de los BRICs (El grupo de los CIVETS creado en el 2010 está conformado por: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica) y esto es resultado de varios factores internos y externos.

En primer lugar la política pública y la dinámica macroeconómica colombianas han impulsado tasas de crecimiento por encima del promedio de la región. Estos factores, sumados a los tratados de libre comercio, los flujos de inversión extranjera directa (IED), el intercambio comercial y la creciente sofisticación de las prácticas

empresariales han llevado al país a un nivel más alto de integración con la economía global en los últimos años. Todo esto, de la mano de una coyuntura internacional favorable ha beneficiado a las empresas colombianas, gracias a las ventajas que han tenido los países ricos en recursos naturales y niveles salariales comparativamente bajos.

Las exportaciones colombianas vienen presentando un dinamismo importante en los últimos años. En el total de exportaciones, Colombia ha aumentado de US$ 13.158 millones en 2000 a US$ 39.713 millones en 2010, y en especial entre 2011 y 2014 sus exportaciones alcanzaron en promedio anual US$ 57.665 millones. Aún más importante es el crecimiento de las exportaciones como porcentaje del producto interno bruto (PIB), en 2014 subió a 24,6% de un promedio de 16.80% entre 2000 y 2013.

Gráfica 1. Exportaciones de Colombia entre 2000 y 2014

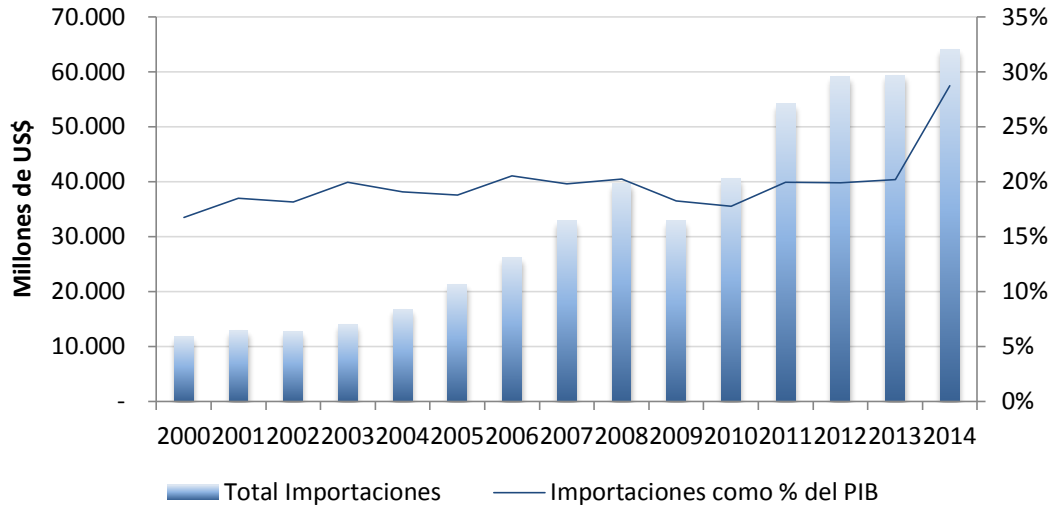


Fuente: (DANE, 2015), Banco Mundial y Banco de la República, 2015.

Las importaciones en Colombia han ido creciendo también en el mismo periodo, tanto en volumen total como en porcentaje del PIB. Entre 2000 y 2014, Colombia expandió sus importaciones de US$ 11.757 a US$ 64.028 millones. En apertura a las importaciones, Colombia también presenta avances. Sin embargo, esta

apertura genera un desequilibrio en términos de la balanza comercial, que tuvo un déficit de US$ 6.293 millones en 2014.

Gráfica 2. Importaciones de Colombia entre 2000 y 2014



Fuente: (DANE, 2015), Banco Mundial y Banco de la República, 2015.

A pesar de los avances en la apertura del comercio colombiano, la economía nacional todavía no puede considerarse plenamente internacionalizada. El indicador más diciente es la suma de importaciones y exportaciones como porcentaje del PIB, que para América Latina en 2013, último año disponible por el Banco Mundial, fue de 37.8% mientras que para los países de la OCDE fue en promedio de 45.5%. Con 31,2%, Colombia se encuentra por debajo del promedio de América Latina y significativamente por debajo del promedio de la OCDE. Los demás países de la región comparables con Colombia, como lo son los de la Alianza del Pacífico son economías más internacionalizadas. México y Chile tienen un comercio externo de alrededor un 60% de su PIB, mientras que Perú supera el promedio de América Latina con 42,4%. Esta situación podría explicarse en parte por el tamaño relativamente grande de su mercado interno y la tensa situación política y comercial de Venezuela (para el 2007, Venezuela tenía el 18% de las exportaciones colombianas, mientras que en el 2014, llegaron al 3,4%, según cifras del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de Colombia) socio natural y comercial.

Debido justamente a las dificultades con socios comerciales naturales, el país a través de la suscripción de acuerdos comerciales, buscó diversificar los destinos, logrando una menor dependencia como es el caso de los Estados Unidos, con una dependencia del 50% en 2000 a 26% en 2014.

3. COLOMBIA COMO PAÍS DE RENTA MEDIA Y EN DESARROLLO

Si bien la internacionalización ha sido una constante, para los países de América Latina, quedan aún muchos retos en desarrollo. Colombia dentro de las clasificaciones internacionales está en el grupo de países de ingreso medio superior, pero por debajo del promedio de América Latina y el Caribe que fue de US 8,995 para el 2014 y el colombiano de US 7,970 según datos del Banco Mundial.

Esta clasificación hace particular a esta región y a Colombia, que por un lado ha alcanzado un bien desempeño económico pero que sigue siendo receptor de flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), recursos que para América Latina han estado dirigidos a combatir la pobreza y que para el caso colombiano han estado en su mayoría dirigidos a palear las causas y consecuencias del conflicto armado.

El debate sobre la AOD a los países de renta media (PRM) se podría resumir en dos campos: una visión que impulsa la ayuda a los países pobres, mientras que el otro ve la necesidad de la ayuda a las personas pobres, independientemente de donde vivan. Los primeros ven a los PRM separados de la recepción de la ayuda, mientras que los segundos ven la ayuda a países de ingresos medios más importante ya que ahora hay más personas pobres que viven en los PRM que en los países de renta baja (PRB).

La mayoría de los pobres del mundo viven ahora en PRM (Carbonnier y Summer , 2012), sin embargo, la proporción de AOD destinada a PRB está aumentando (Eyben et al., 2004). Por otro lado, Sumner (2010) sugiere que está emergiendo un nuevo *bottom billion*, pobres que se encuentran en países de ingresos medios. Para hacer frente a la pobreza global, los pobres en PRM no pueden ser ignorados. Además, la propia definición de pobre puede plantear ciertas cuestiones.

La definición tradicional de la pobreza extrema es alguien que vive con menos de US $1,25 dólares al día. Aunque los ingresos de una persona pueden rebasar este umbral, no se puede decir que están libres de las restricciones y problemas que enfrentan las personas que caen dentro de la definición tradicional de pobreza. Atender las necesidades de las personas que viven por encima de US$1,25 dólares al día tanto en los PRB como en los PRM puede ser importante en el tratamiento de las cuestiones de desarrollo en general.

De esta forma, la atención de reducción de pobreza, no ha estado concentrada en América Latina, sino más en China e India y es significativo para los niveles de pobreza a nivel mundial. Sin embargo, si se excluyen estos países, se encuentra que no ha habido casi ninguna reducción en los niveles de pobreza en PRM desde 1990 (Glennie, 2011).

El hecho indiscutible de que la pobreza existe y es una gran preocupación en los PRM sugiere que estos siguen necesitando ayuda, así como políticas coherentes para combatirla, entre ellas las apuestas de internacionalización de las economías. Para el caso de América Latina y Colombia, además de la superación de la pobreza, es enfrentar la desigualdad y la inequidad cada vez mayor en la región.

Ahora, es importante tener en cuenta la multiplicidad de consecuencias que causa la pobreza en un país. Una de sus consecuencias es la violencia, por lo general cuando hay pobreza, hay un descontento social y la pobreza recluta fácilmente personas para la guerra; también la toma de armas y la violencia aparece como un camino para salir del desempleo, el hambre, entre otros (Addison Bach, & Braunholtz-Speight , 2013), situación que se evidencia en Colombia.

De igual manera, tal como lo afirma Addison *et al* (2013), el conflicto y la guerra aumenta el empobrecimiento e impacta aún más a las personas de escasos recursos en la medida en que estos no cuentan con acceso a servicios de salud, adicional a que las viviendas donde habitan carecen de agua apta para consumo, además de la privación a otros servicios básicos, como el acceso a la educación. Así mismo, se evidencia una disminución de la capacidad productiva de los hogares, adicional al recurso de los mecanismos tradicionales, tales como la venta de ganado.

El efecto es a menudo agravado por la desintegración de las redes familiares y comunitarias, que en tiempos de paz proporcionan una importante red de seguridad (Addison*, et al.*, 2013).

De acuerdo con el informe del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), con respecto a los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en Colombia (PNUD, 2014), destaca que:

> La violencia disminuye el conjunto de oportunidades de las personas para tener una vida deseable, y como complemento, la estrecha relación entre el enfrentamiento armado, los cultivos ilícitos y el narcotráfico ha permeado la vida social y productiva del país, convirtiéndose además en el combustible financiero más importante de todos los grupos armados ilegales.

De acuerdo con Rosentein-Rodan (1961), el objetivo de la AOD es acelerar el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo, hasta el punto en que tengan un crecimiento satisfactorio en términos económicos, para que de esta manera, ellos puedan alcanzar una base de auto sostenimiento. En palabras de este autor, el objetivo general de las ayudas internacionales (préstamos, donaciones y asistencia técnica) es proveer a cada país en vías de desarrollo un incentivo positivo para maximizar el esfuerzo nacional, con el fin de incrementar sus rangos de crecimiento

En este mismo sentido los autores Collier y Dollar (2002), argumentan que para generar una eficiencia en las ayudas, en términos de reducción de la pobreza, debe haber una orientación hacia países donde existen grandes cantidades de pobres, complementado con una buena política; dado que a pesar de que las ayudas estén encaminadas hacia el post conflicto, emergencias humanitarias, apoyo de estrategias comerciales; el fin último y principal de las ayudas, es la reducción de la pobreza. Es decir, que cuando existe una larga presencia de pobreza en los países, esto insta a la necesidad de que las ayudas tengan un amplio impacto en esta problemática, pero también las políticas internas de cada país como la distribución de estas ayudas. No obstante estos son puntos que no le conciernen al donante, pero que son trascendentales al momento de darle efectividad a la ayuda internacional.

Los autores mencionados describen que las políticas al interior de los países están relacionadas con un buen manejo macroeconómico y sostenible de las reformas, también debido a políticas estructurales para un crecimiento sostenible y equitativo, políticas de inclusión social y un buen gerenciamiento en el sector público (Colliery Dollar, 2002).

Para el caso colombiano, la clasificación no ha llevado a la reducción de recursos, pero su paradoja actual de crecimiento y receptor sí hará que las estrategias de los donantes tradicionales sean otras.

4. COLOMBIA COMO PAÍS DE RENTA MEDIA Y RECEPTOR DE AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

Colombia en 1999, en medio de crisis económica, con el problema del narcotráfico desbordado y una percepción a nivel internacional de Estado Fallido, logró despertar el interés de la comunidad internacional. Fruto de la Diplomacia por la Paz en medio de los diálogos de paz de Pastrana y luego de realizar tres Mesas de Donantes entre el 2000 y 2001, en Madrid, Bogotá y Bruselas, el país logró incrementar los recursos de AOD de 100 a 500 millones de dólares anuales en promedio. A pesar de la ruptura de los diálogos en febrero del 2002, los principales donantes continuaron destinando recursos de cooperación a Colombia, convirtiéndose durante algunos años en el principal receptor en la región, con Estados Unidos y la Unión Europea y sus estados miembros como principales donantes en el país (García, 2015).

Al mismo tiempo, mientras el panorama para los países emergentes y para los países latinoamericanos ha sido positivo, varios países desarrollados se vieron seriamente afectados por la crisis financiera del 2008 y disminuyeron los recursos de ayuda externa, concentrándose en países prioritarios y más aún, centrándose en sus propias necesidades. España por ejemplo, redujo sus recursos de AOD entre 2008 y 2012 en un 70%, según el informe anual de Intermón Oxfam, la Relidad de la Ayuda (Atienza, 2013).

Así las cosas, varios donantes ya están programando sus estrategias de salida y reduciendo gradualmente sus recursos de cooperación internacional para entrar más en una cooperación técnica en temas de interés mutuo como el comercio o temas globales como el cambio climático y la seguridad. Donantes como la Unión Europea han revisado su política de cooperación al desarrollo, excluyendo los países de renta media alta, aunque Colombia ha obtenido excepcionalmente una continuación limitada de la cooperación bilateral a modo de estrategia de salida. Aunque no han definido cómo será la estrategia de salida, la mayoría de los programas de USAID terminan en 2016 y para el caso de la UE definió la Estrategia País CSP (Country Strategy Paper sólo por 3 años hasta el 2017, a diferencia de 5 años en periodos anteriores.

A pesar de esto, fruto del interés que ha despertado el posible fin del conflicto colombiano, sí habrá recursos. Varios países han manifestado el interés de continuar temporalmente en Colombia, incluso la posibilidad de crear fondos para la etapa de posconflicto. Sin embargo, serán pocos, puntuales, algunos recanalizados a partir de programas ya en curso y otros solo para la etapa inicial de implementación de los acuerdos.

De esta forma, la asignación y modalidades de cooperación para el caso colombiano está más allá de la discusión de asignación de ayuda a los PRM. Pero al mismo tiempo, Colombia muestra reducción de pobreza de niveles del 50% al 37% según registros del DANE.

5. COLOMBIA Y SU DESEMPEÑO SOCIAL

La batalla contra la pobreza en Colombia en los últimos años ha traído algunos resultados. La implementación de los programas de asistencia (Familias y Jóvenes en Acción) con la cobertura universal en servicios de salud a la población ha contribuido a reducir la pobreza extrema. Sin embargo, el mejoramiento registrado entre 2010 y 2013 se debe principalmente a un cambio en el método estadístico para calcular el índice en el país y el aumento de la renta per cápita en el mismo período de tiempo. Sin embargo, cuando se compara con otros países de la región, Colombia no presenta

las mejores puntuaciones. Los esfuerzos del gobierno central deben ser de dos caras para combatir la pobreza y, al mismo tiempo, reducir la desigualdad en el país como más adelante se evidencia.

Tabla 1. Índice de pobreza: una perspectiva latinoamericana

Año	Colombia	Venezuela	Perú	Ecuador	Bolivia
2013	30.6	25.4	23.9	25.6	N.D.
2010	37.2	32.5	30.8	32.8	44.9[a]
2008	42.0	32.6	37.3	35.1	57.3
2002	49.7	55.4	54.3	54.9[b]	63.3

[a] Datos de 2011. [b] Datos de 2001.

Fuente: Varios temas del Informe sobre el Desarrollo mundial (Bank, Varius years).

Con el objetivo de tener una perspectiva más amplia, analizar el país sólo desde el punto de vista per cápita es limitado y no abarca una amplia gama de indicadores, para mostrar la realidad de la sociedad y su población desde una visión multidimensional.

Tabla 2. Indicadores Económicos

Criterio	Posición / Resultado
PIB per capita (PPP)	$ 13.500 (2014)
PIB per capita (Exchange rate)	$ 8.651 (2014)
Clasificación *Doing Business*	34/189 (2015)
Índice de Progreso Social (IPS)	49/133 (2015)
Índice de Gini	53.5 (2012). 12[a] posición de 144 países
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0.711 (2013)
IDH ajustado por desigualdad (IDH-D)	0.521 (2013)

Fuente: World CIA Factbook. The World Bank Group: Ease of Doing Business. The Social Progress Imperative (Porter Stern, & Green., 2015). PNUD.

Uno de los indicadores clave al analizar en Colombia debe ser el índice de Gini. La desigualdad es uno de los peores problemas del país y pocos esfuerzos se han hecho para reducir la brecha entre los que están en la parte superior y los que están en la parte inferior extrema. El país se encuentra en el duodécimo país del mundo donde ingresos y capital están más concentrados, según el Banco Mundial (2014). Esta es una característica compartida por la mayoría de los países de la región; América Latina es ahora el lugar más desigual en la tierra, según cifras del Censo Nacional Agropecuario presentado en el 2015 por el DANE, evidencia que el 69,9 por ciento

tiene menos de 5 hectáreas y ocupan solo el 5 por ciento del área censada, mientras que terrenos de más de 500 hectáreas están en manos del 0,4 de los propietarios y representa el 41,1 por ciento de las 113 millones hectáreas censadas.

La situación lleva a contrastes dentro de sus habitantes, los lugares en los que habitan, la vida que tienen, por lo que un indicador como el PIB per cápita es insuficiente para comprender a Colombia.

La misma situación se enfrenta si el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se entiende sin ningún ajuste. El método del PNUD también tiene en cuenta - más allá de los años promedio de educación, el ingreso per cápita y la esperanza de vida - la desigualdad de un país para presentar un resultado más imparcial. Cuando se trata de Colombia el IDH-D es de 0,52, casi un 35% por debajo del resultado ordinario de IDH y por lo que es comparable a países de África medidos sin el ajuste.

Otro índice multidimensional es el Índice de Progreso Social (IPS), que abarca más de 50 indicadores para evaluar si un país está llevando a cabo o no bien en el progreso social. Las razones que merecen la posición cuarenta y nueve principalmente se debe a la baja tasa de matriculación primaria, la desnutrición, la tasa de homicidios y los delitos violentos. La metodología del IPS no hace hincapié en el análisis de los datos económicos (por ejemplo, el gasto público en salud) pero intenta dar una comprensión de casi todas las situaciones que ocurren en una sociedad.

Ahora bien, desde un punto de vista puramente económico, el grado de facilidad para hacer negocios da a Colombia una buena posición 34, el primero en América Latina (Banco de la República, 2013), en la que se penaliza la compleja regulación de impuestos y el porcentaje considerable de la imposición sobre los beneficios comerciales. Esta situación debería preocupar a las autoridades en un país que podría necesitar, en el corto o mediano plazo, una considerable cantidad de inversión de cualquier actor de la sociedad para crear puestos de trabajo, ofrecer oportunidades y la inclusión social de las víctimas y de los principales actores del conflicto.

Por último, y con el objetivo de describir los contrastes en el país, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), ha desarrollado un índice llamado de Necesidades Básicas Insatisfechas[1] (NBI). Tiene en cuenta para Colombia cinco dimensiones:

(i) la cantidad de personas que viven en una habitación,

(ii) (ii) la calidad de los materiales utilizados para construir la casa,

(iii) (iii) la prestación adecuada de los servicios de saneamiento,

(iv) (iv) el nivel de dependencia económica de las personas que no trabajan en el hogar y

(v) (v) la cantidad de niños que no asisten a la escuela mientras que ser de 6 a 12 años de edad.

El índice de las zonas más desarrolladas del país como Bogotá o el departamento de Risaralda, los resultados son 9,16% y 13,06% respectivamente. Mientras que, por otro lado, el departamento más pobre de Colombia, Chocó, tiene el 81,94% de su población con NBI. Irónicamente, Chocó limita con Risaralda, al mismo tiempo, la zona no está lejos de los principales centros de producción económica como las ciudades de Cali y Medellín y es un departamento en el que están presentes la mayoría de los cooperantes en el país. De la misma manera, Bogotá representa el 25,80% del PIB, mientras que el Chocó, un 0,37%.

En comparación con otros países de América del Sur similares a Colombia, el país ha tenido un desempeño promedio en el desarrollo social. Todos los indicadores de desarrollo social consignados en la Tabla 3 han mejorado. Una tasa de fecundidad más baja que permite la sustitución de la población activa trae un crecimiento efectivo en el ingreso per cápita en el país. Una esperanza de vida más larga y una la disminución de una tasa de mortalidad es el resultado de servicios de salud accesibles a las personas; aunque, algunas mejoras en los servicios de saneamiento y la cobertura se deben hacer.

[1] El resultado debe leerse como porcentaje de personas con necesidades básicas sobre el total de población.

Tabla 3. Desarrollo social en Colombia: una perspectiva latinoamericana

Variable	Colombia	Venezuela	Perú	Ecuador	Bolivia
Tasa de fertilidad					
1975	4.63	4.67	5.70	5.44	6.18
2011	2.34	2.44	2.47	2.62	3.30
% Cambio	-50.53%	-52.24%	-43.33%	-48.16%	-53.39%
Esperanza de vida al nacer (años)					
1970					
2012	60.87	64.99	53.45	57.77	45.76
% Cambio	73.77	74.48	74.51	76.19	66.92
	21.19%	12.74%	28.26%	24.17%	31.61%
Tasa mortalidad (5) (por 1,000 nacimientos)					
1970	96.5	62.4	163.6	137.9	231.3
2012	17.4	15.3	17.5	23.1	40.6
% Cambio	-81.96%	-75.48%	-89.30%	-83.24%	-82.44%
Tasa de alfabetización de adultos, 15 y más (%)					
2001	92.80 (2004)	92.97	87.66 (2004)	90.98	86.72
2013	93.58 (2011)	95.51 (2009)	93.84 (2012)	93.29	94.46 (2012)
% Cambio	0.83%	2.65%	6.58	2.47%	8.19%

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo humano (UNDP, various years); Informe sobre el Desarrollo mundial (Bank, Varius years).

6. ALGUNOS RETOS DE DESARROLLO EN UN PANORAMA DE INTERNACIONALIZACIÓN

Los avances o progresos traen consigo nuevos retos. Los recientes avances en política económica y social, exigen la necesidad de enfocar en retos pendientes o nuevos desafíos de desarrollo.

Esos temas pendientes de desarrollo están algunos planteados en cada uno de los planes de desarrollo del Gobierno. El actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (DNP, 2014), ha centrado su gran apuesta en la paz y alrededor de ésta ha elaborado a través de tres pilares: paz, igualdad y educación.

El gobierno, a través de la apuesta en la paz quiere concentrar esfuerzos en la reducción de las grandes diferencias de desarrollo e invertir más recursos en mejorar el alcance y la calidad del sistema educativo.

De los once estrategias contempladas por el PND los temas principales son: paz para llevar el Estado a las regiones más remotas del país, fomentar un crecimiento equitativo para combatir la pobreza y reducir la desigualdad, una mejor calidad en la educación, fomentar la productividad e impulsar la competitividad, apostar por una mejor movilidad social, una transformación del campo, estrategias regionales, y crecimiento verde, todo acompañado por una consistencia macroeconómica.

Por otro lado, el Banco Mundial (2014), plantea tres grandes objetivos de desarrollo: una paz sostenible, la erradicación de la pobreza y compartir la prosperidad. El principal reto que tiene Colombia es alcanzar la paz, según estudio de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes (Arias *et al.*, 2014) la paz, le permitirá al país un mayor crecimiento.

Los temas cubiertos en la Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia de La Habana están relacionados entre sí y abordan preocupaciones internas como la concentración de la tierra, desigualdades, brecha rural/urbana, justicia deficiente, desempleo, falta de oportunidades, entre otros. Sin embargo, la implementación del acuerdo será decisiva en la transición hacia la paz y el desarrollo sostenible. Hay desafíos a todo nivel, desde los individuos, la familia, la comunidad con los altos niveles de desconfianza, a nivel regional con la debilidad institucional en muchas regiones del país y la falta de presencia del Estado y a nivel nacional con políticas definidas en Bogotá y las dificultades de coordinación (Banco Mundial, 2014).

Frente al reto de pobreza, si bien ha habido avances, persisten evidencias como éstas: casi uno de cada tres hogares es considerado pobre; además los hogares vulnerables son el mayor grupo social, lo que significa que un segmento importante de la población no pobre está en riesgo de caer de nuevo en la pobreza (Banco Mundial, 2014). Tanto la pobreza moderada como la extrema continúan siendo significativamente mayores en las áreas rurales que en las urbanas y de hecho, la brecha de pobreza moderada entre las dos áreas se amplió entre 2002 y 2013. Sólo uno de cuatro hogares pertenece a la clase media, poniendo a Colombia por detrás de otros países de la región, como Argentina, Brasil, Chile y México (Banco Mundial, 2014).

Sin embargo, pese a las dificultades descritas anteriormente, Colombia se mantiene como uno de los países líderes en términos de crecimiento económico en América Latina, por encima de Brasil y México y por debajo de Bolivia, Paraguay y Perú, a pesar de las difíciles condiciones internacionales originadas por la caída del precio internacional del petróleo.

El crecimiento tuvo un impacto menor sobre las desigualdades regionales del país, permitió una pequeña reducción de las disparidades de ingresos per cápita entre regiones, pero las diferencias en las condiciones de vida siguen siendo importantes. En particular, las diferencias en las tasas de pobreza, acceso a los servicios y la calidad de las instituciones (Banco Mundial, 2014).

El principal reto que enfrenta el país es disminuir el desequilibrio en el grado de desarrollo que existe en las diferentes regiones; 93% de los municipios no logran un desarrollo robusto y esto se debe a muchos factores. Pero para poder implementar políticas públicas efectivas que disminuyan las brechas sociales y económicas y que permitan que habitantes de Chocó gocen de entornos de desarrollo similares a los que tienen municipios de Cundinamarca, Antioquia o Bogotá, es necesario entender las particularidades locales. Es necesaria una internacionalización, revisando nuestras necesidades locales, no respondiendo solamente a demandas internacionales.

El auge de los recursos naturales en Colombia plantea retos para la política social y económica. El auge ha impulsado la IED, el crecimiento económico y los ingresos del gobierno. Sin embargo, los cambios en términos de intercambio comercial han contribuido a una concentración de las exportaciones y apreciación del tipo de cambio, lo que puede debilitar la competitividad de otros sectores. Además las actividades extractivas son a menudo altamente intensivas en capital y no crean muchos puestos de trabajo. Si no son bien invertidas o redistribuidas, los beneficios pueden aumentar la desigualdad (Banco Mundial, 2014).

Adicionalmente y de cara a una nueva era de internacionalización, el patrón hasta ahora seguido de incremento de exportaciones debe cambiar y eso impactará directamente políticas internas, se debería reemplazar importaciones por mayor producción nacional con caída de petróleo y el sector empresarial deberá invertir para producir de manera más competitiva para mercados internacionales y suplir mercado nacional, entre otros.

Colombia ha apostado por la internacionalización de su economía con la suscripción de varios acuerdos comerciales tipo TLC, que ha venido acompañado con políticas que han buscado la atracción de IED. Si bien algunos indicadores sociales

han mejorado, los retos pendientes en desarrollo son aún muy grandes. Esto pareciera evidenciar una falta de coherencia y vinculación entre diferentes políticas públicas.

Mientras los años de incremento sostenido en las exportaciones y récord de IED, con la respectiva bonanza, evidencian que se pudo mejorar la articulación con las otras políticas sociales y económicas. No necesariamente el buen desempeño de políticas comerciales, han tenido la capacidad de impacto mayor sobre políticas sociales.

Al mismo tiempo, los recursos de AOD, evidencian que Colombia, deberá buscar cada vez más fuentes propias de financiamiento al desarrollo y mayor coherencia con sus políticas. Por otro lado, la nueva coyuntura nacional e internacional, harán replantear la estrategia de internacionalización volcándose también al mercado interno, pero sobre todo la coherencia de las políticas comerciales con las económicas y sociales.

REFERENCIAS

Addison, T., Bach, K., & Braunholtz-Speight, T. (2013). Violent conflict and chronic poverty. *Chronic Poverty: Concepts, Causes and Policy*, 160.

Atienza, J. (2013). La Realidad de la Ayuda 2013. Oxfam Intermón. Recuperado de http://www. oxfamintermon. org/es/informate/publicaciones/estudios/realidad-de ayuda-2014.

Arias, M. A., Camacho, A., Ibañez, A. M., Mejía, D., & Rodriguez, C. (2014). Bogotá: Universidad de los Andes.

Azevedo, J. P., Dávalos, M. E., Diaz-Bonilla, C., Atuesta, B., & Castañeda, R. A. (2013). Fifteen years of inequality in Latin America: how have labor markets helped? *World Bank Policy Research Working Paper*(6384).

Bank, W. (Varius years). *Annual Development Report*.

Basu, K. (2013). Shared prosperity and the mitigation of poverty: in practice and in precept. *World Bank Policy Research Working Paper*(6700).

Bhagwati, J. (2008). *Termites in the trading system: how preferential agreements undermine free trade*: Oxford University Press.

Carbonnier, G., & Sumner, A. (2012). Reframing aid in a world where the poor live in emerging economies. *International Development Policy: Aid, Emerging Economies and Global Policies*, 3.

DNP(2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*.

Collier, P., & Dollar, D. (2002). Aid allocation and poverty reduction. *European Economic Review, 46*(8), 1475-1500.

DANE, N. S. D. (2015). *Exportaciones, Importaciones y Balanza Comercial*.

Eyben, R., Lister, S., Dickinson, B., Olivié, I., & Tejada, L. (2004). Why and how to aid'Middle Income Countries'. *IDS Working Paper 231*.

Ferreira, F. H., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L.-F., Lugo, M. A., Vakis, R., *et al.* (2012). *Economic mobility and the rise of the Latin American middle class*: World Bank Publications.

García, J. (2012). Perspectivas y retos de Colombia frente a los acuerdos comerciales. In F. Azuero, A. C. Gonzalez & M. L. Gutiérrez (Eds.), *Tendencias en la administración: gerencia y academia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

García, J. (2015). Cooperación Internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos. *Sextante*.

Glennie, J. (2011). *The role of aid to middle-income countries: a contribution to evolving EU development policy*. London: ODI.

Intelligence, E. U. (2012). Economist Intelligence Unit highlights Latin America as an FDI "Hotspot. *Retrieved March, 19*, 2013.

Kalmanovitz, S. (2011). *Nueva historia económica de Colombia*: Taurus.

Lopez-Calva, L. F., & Ortiz-Juarez, E. (2014). A vulnerability approach to the definition of the middle class. *The Journal of Economic Inequality, 12*(1), 23-47.

López, R. V. (2011). Integración Económica en América Latina: la visión teórica de la CEPAL confrontada con la evolución del proyecto en la región. *Journal of economics, finance and administrative science, 16*(31), 107-118.

Martincus, C. V., & Gomez, S. M. (2010). Trade Policy and Export Diversification: What Should Colombia Expect from the FTA with the United States? *The International Trade Journal, 24*(2), 100-148.

Montenegro, A., & Rivas, R. M. (2005). *Las piezas del rompecabezas: desigualdad, pobreza y crecimiento*: Taurus.

Banco Mundial(2014). *Hacia la Paz Sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida*.

PNUD. (2014). *Avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM*

Porter, M., Stern, S., & Green, M. (2015). *Social Progress Index*.

Ravallion, M., & Chen, S. (2003). Measuring pro-poor growth. *Economics Letters, 78*(1), 93-99.

Reina, M. (2012). Internacionalización de la economía colombiana: comercio e inversión: Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento-CAF.

Reina, M., Castro, F., & Tamayo, L. (2013). 20 años de políticas de competitividad en Colombia.

Banco de la República (2013). *Total and per capita GDP at constant 2005 prices*.

Rosenstein-Rodan, P. N. (1961). International aid for underdeveloped countries. *The Review of Economics and Statistics*, 107-138.

Sanguinetti, P., & Villar, L. (2012). Patrones de desarrollo en América Latina:¿ Convergencia o caída en la trampa del ingreso medio? *Coyuntura Económica, Fedesarrollo*.

Sumner, A. (2010). Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-quarters of the World's Poor Live in Middle-income Countries? *IDS Working Papers, 2010*(349), 01-43.

El Tiempo (2015). CAN desautoriza a Ecuador a imponer salvaguardia cambiaria a Colombia.

UNDP. (various years). *Human Development Report*.

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Colombia en la búsqueda de mecanismos que faciliten su desarrollo: la Alianza del Pacífico y el rumbo hacia la OCDE*

Colombian work for searching tools towards its development: The Pacific Alliance and the admission route to the OECD

Fecha de recepción: Noviembre de 2014
Fecha de aceptación: Junio de 2015

Luis Fernando Vargas-Alzate

Doctor en Estudios Políticos de la Universidad del Externado, Coordinador Académico en el Área de Relaciones Internacionales, Universidad EAFIT y profesor de Tiempo Completo, de la misma universidad.
Dirección postal: *Carrera 49, # 7 sur 50, Medellín, Colombia.*
Correo electrónico: *lvargas3@eafit.edu.co* .

* Este texto se desprende de un proyecto de investigación adelantado al interior del grupo de Investigación en Estudios Internacionales de la Universidad EAFIT. Dicho grupo se encuentra clasificado en categoría B en Colciencias

Resumen

Este artículo ofrece un panorama que descansa sobre tres temas fundamentales para la Colombia contemporánea: el ingreso del país a la Alianza del Pacífico (AP), la posibilidad de acceder a la membresía plena de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y, como consecuencia de lo anterior, el nivel de desarrollo en que pudiera situarse al país en la actualidad y a futuro, si es que se obtiene una posición en tal organización internacional. De acuerdo con las premisas cardinales expuestas en el Acuerdo Marco de la AP, es factible y pertinente indicar que la inclusión en tal mecanismo de integración acerca al país a la consecución de algunas de las demandas hechas por la OCDE para aceptar su participación como miembro pleno. A su vez, el cumplimento de ello pondrá a Colombia en mejores condiciones en relación con el desarrollo sistémico de su sociedad. Esta aproximación académica plantea, por tanto, la existencia de una relación positiva entre la AP, las demandas de la OCDE y el desarrollo nacional integral.

Palabras clave: Desarrollo, Colombia, Alianza del Pacífico, OCDE.

Abstract

This article provides an overview supported by three key issues for contemporary Colombia. They are the country's admission to the Pacific Alliance (PA), the possibility to access the full membership of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and, because of the above, the level of development in which the country could be stood today and for the future, if a position is gained in such an international organization. According to the fundamental assumptions set out in the PA framework agreement, it is feasible and relevant to specify that the inclusion in such an integration mechanism puts the country in way to achieve some of the demands made by the OECD, in order to accept its participation as a full member. In turn, the fulfillment of it places the country in better conditions regarding the systemic development of its society. This academic approach raises therefore the existence of a positive relationship between the PA, the demands of the OECD, and the national comprehensive development.

Keywords: Development, Colombia, Pacific Alliance, OECD.

INTRODUCCIÓN

Dadas las condiciones actuales de Colombia en relación con el nivel de desarrollo sistémico de su sociedad[1], el presente trabajo propone una revisión de las implicaciones que tiene en ese campo específico, el hecho de haber emprendido una asociación comercial regional (Alianza del Pacífico) con otros pares latinoamericanos, y hallarse en tal alto grado de identificación con sus postulados liberales. A la vez, plantea aproximarse al posible vínculo entre los resultados primarios de dicha participación y las aspiraciones del país para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El artículo está estructurado de manera que permita al lector un recorrido por el proceso de búsqueda de mejores niveles de vida para los nacionales colombianos. No obstante, ubica el caso estudiado en un panorama latinoamericano más amplio, con objeto de alcanzar una comprensión holística del tema. En la primera sección, se aborda el tema en retrospectiva. Posterior a ella, aparece un aparte temático que plantea la tradicionalidad en relación con el manejo conceptual y práctico del desarrollo en el país. Su finalización da pie a una tercera sección en la que el autor analiza el mecanismo Alianza del Pacífico como herramienta con posibilidades de mejoramiento de los niveles de progreso en Colombia, mientras la conecta con los estándares demandados por la OCDE para permitir el ingreso del país suramericano al grupo de naciones adelantadas por parte de la organización.

El texto cierra con una puesta en convergencia de los tres temas base: la AP, la OCDE y los niveles de desarrollo de Colombia; concluyendo que es factible, de acuerdo con el análisis de la información y el acercamiento a las variables estadísticas, indicar que la AP actúa como catalizador del proceso que llevará a Colombia al futuro ingreso en la OCDE. Como consecuencia de lo anterior, la población colombiana tendrá que experimentar una mejora en su calidad de vida y un

[1] Para efectos del presente trabajo, los conceptos de desarrollo sistémico e integral, de manera intercambiable, se refieren a procesos de avance significativo respaldados por políticas que facilitan el trabajo conjunto para fomentar el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo. En la praxis, existen organizaciones como la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) de la Organización de Estados Americanos (OEA) que apoyan, facilitan y promueven tales procesos.

reacomodamiento de sus capacidades individuales útiles para visualizar a la nación colombiana en mejor posición.

1. RETROSPECTIVA DEL DESARROLLO EN COLOMBIA

Para efectos de alcanzar mayor claridad en el tratamiento de esta sección, la propuesta está orientada a delimitar un período de tiempo más específico en el cual podría situarse, sin mayores complejidades, el proceso histórico de avance nacional hacia el desarrollo mismo de su sociedad. Tal período es 1974-1991. Las razones para tal determinación obedecen al punto de finalización del Frente Nacional[2] y la generación de una nueva constitución para el país[3].

Sumado a lo anterior, es menester anotar que el concepto (e implementación) de los Planes de Desarrollo en Colombia data de los años setenta, época en la que se puso en marcha la actividad del Departamento Nacional de Planeación (fundado en 1968), con sus consecuentes planes y programas en procura de alcanzar mejores y mayores estándares para la sociedad. Lo anterior se dio en un contexto, no sólo latinoamericano sino ampliamente internacional, en el que los planificadores del desarrollo se hallaron en su apogeo (Craig y LaFollette, 1997). Así mismo la puesta en escena del citado concepto se convirtió en un debate que, por décadas, difícilmente se pudo superar.

Tal como se reseña por Craig y LaFollette (1997) con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, surgió un contexto propicio para desplegar discusiones teóricas y prácticas sobre el desarrollo. De tal manera se consolidaron escuelas que trataron el tema y se generó toda una línea de pensamiento tipificada como "los economistas del desarrollo", quienes

[2] El Frente Nacional en Colombia fue un periodo de alternación política en la presidencia del país entre los partidos Liberal y Conservador. Su punto de inicio es el año 1958 y su culminación se dio en 1974. Amparado en los Acuerdos de Benidorm (firmado en 1956 por el liberal Alberto Lleras Camargo y el Conservador Laureano Gómez), y definido en el Pacto de Sitges (1957), el Frente Nacional se convirtió en un acuerdo político que facilitó a Colombia su salida del periodo comúnmente conocido como La Violencia. Para ampliar los detalles de estos procesos se recomienda ir a Silva (1989), Bushnell (2007) y López & Liévano (1963).

[3] Colombia adoptó una nueva constitución en 1991 a través de un movimiento denominado la "Séptima Papeleta". Luego de varias décadas en las que se evidenció la lejanía entre la norma escrita y la realidad de la sociedad colombiana, fue planteada la superación de la constitución conservadora de 1886 y la instauración de una nueva Carta de espíritu liberal. Este movimiento plebiscitario se puede comprender a partir del abordaje del texto de César Augusto Torres Forero (2007).

> […] creyeron que el conocimiento y la ciencia rescatarían a los pobres de su existencia miserable, sin necesidad de conferirles derechos de propiedad ni de proporcionarles buenos incentivos. Lo que se excluyó de los planes de desarrollo fue el requisito indispensable de que la gente se hiciera responsable de sí misma. Los planes centralizados urdidos en las oficinas de Washington y las capitales del Tercer Mundo dejaron las oportunidades en manos del gobierno.[…] El método internacional de asistencia y bienestar social provocó el avance de las burocracias y el deterioro de la sociedad (Craig y LaFollette, 1997: 106).

Así las cosas, las discusiones sobre el desarrollo se tornaron en una constante confrontación entre los defensores de la planeación central y sus opositores. Myrdal (1956), entre muchos otros, defendió el modelo soviético como base del ejercicio económico para implementarlo en los países con bajos niveles de desarrollo. De tal manera, los citados "economistas del desarrollo", al promover la planeación estaban dando por sentado que el trabajo y el capital eran igual de productivos en las manos del gobierno como en las del sector privado (Craig y La Follete, 1997: 109). Ya hoy se sabe del error.

Colombia no estuvo lejana a la implementación del modelo planificado, amparado en la sustitución de las importaciones[4] y la teoría de la dependencia[5]. En ese mismo contexto, el país, liderado por mandatarios adscritos a las élites tradicionales, suscribió planes de desarrollo que, en gran medida, respetaron los códigos constitucionales y el perfil de Colombia como nación de fuerte arraigo conservador. En el cuadro 1 se encuentran –sólo para citarlos- los títulos de las propuestas gubernamentales comprendidas en el periodo de tiempo abordado, y los mandatarios que las trazaron.

[4] El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) consistió en una serie de políticas industriales favorables a la producción nacional, en lugar de dinamizar las importaciones. Dicho modelo se vio alentado por la escasez de producción internacional como consecuencia de la crisis de posguerra y por las premisas de la Escuela de la Dependencia liderada por algunos pensadores latinoamericanos (Enzo Faletto, Fernando Cardoso, Raúl Prebisch, etc.). Para estudiarlo a profundidad se puede ir al texto de Thorp (1998).

[5] La Teoría de la Dependencia, adscrita a la CEPAL, y defendida por diversos teóricos del momento, expuso la idea de autonomía para las naciones latinoamericanas y fomentó planes y programas de desarrollo en los que el Estado actuaba como planificador central. Para estudiarla, se recomiendan las obras de Cardoso y Faletto (1977) y Prebisch (1962). No obstante exista una mayor diversidad de textos al respecto.

Cuadro 1. Períodos presidenciales y Planes Nacionales de Desarrollo

Administración	Período	Plan Nacional de Desarrollo
Alfonso López Michelsen	1974-1978	Para cerrar la brecha
Julio César Turbay Ayala	1978-1982	Plan de integración nacional
Belisario Betancur Cuartas	1982-1986	Cambio con equidad
Virgilio Barco Vargas	1986-1990	Plan de economía social
César Gaviria Trujillo	1990-1994	La revolución pacífica
Ernesto Samper Pizano	1994-1998	El salto social
Andrés Pastrana Arango	1998-2002	Cambio para construir la paz
Álvaro Uribe Vélez	2002-2006	Hacia un estado comunitario
Álvaro Uribe Vélez	2006-2010	Estado comunitario: desarrollo para todos
Juan Manuel Santos Calderón	2010-2014	Prosperidad para todos
Juan Manuel Santos Calderón	2014-2018	Todos por un nuevo país

Fuente: Elaboración propia.

Hace ya más de cuatro décadas que Luis Eduardo Rosas, jefe del Departamento Nacional de Planeación durante la administración Pastrana, escribió que las "Cuatro Estrategias"[6] del gobierno de ese momento se estaban pensando como lo más revolucionario en toda la historia de Colombia hasta entonces. Incluso, señaló que presentar un plan como el que se estaba entregando al país, alejado de lo convencional, que redefinía los objetivos sociales, ponía en duda muchas de las soluciones de las teorías del desarrollo, reordenaba prioridades y recomendaba movilizar recursos de manera masiva en lugar de continuar con una asignación marginal de recursos, era un asunto que iba, además de sorprender, a generar enormes polémicas en el campo académico.

No obstante la sonoridad de lo anterior, Colombia apenas si mejoró sus indicadores durante la citada administración[7]. A partir de ese momento, entonces, empezó el país a generar planes, con objeto de alcanzar estándares que lo situaran

[6] Ese fue el nombre del Plan de Desarrollo de la administración de Misael Pastrana Borrero, que tuvo como antecedentes el programa *Operación Colombia*, una línea de desarrollo planteada por Lauchlin Currie (1966) que poca receptividad tuvo en las esferas gubernamentales del momento, y el ensayo elaborado por el mismo autor, denominado *Accelerating Development: the Necessity and the Mains.*

[7] Aunque las cifras económicas fueron positivas, no ocurrió así con las sociales. Garay (2004), presenta evidencia de los avances económicos para el país, a raíz de un muy buen desempeño del sector manufacturero. Ello se contrasta con un indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) lo suficientemente alto, fundamentalmente en las áreas rurales. En el estudio de Fresneda, González, Sarmiento y Cárdenas (1997), se constata que si bien las áreas urbanas presentan un mejor índice de desarrollo humano (IDH), no sucedió de la misma manera con las rurales. Además, los resultados del indicador NBI es lo suficientemente negativo para concluir los retrasos del país en materia de desarrollo, no sólo a nivel rural sino en general.

sobre la línea del desarrollo. Por no ser materia del presente artículo, se evita desglosar los planes y detallar sus resultados. Sin embargo, al entender hoy a Colombia como nación en vía de desarrollo, de acuerdo con las más recientes clasificaciones propuestas por organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Foro Económico Mundial, etc.), puede concluirse que los resultados de la planificación expuesta se quedaron cortos.

Con base en la generación de los citados planes, es claro que el sistema productivo del país sufrió un cambio estructural durante el período comprendido entre 1974 y 1990. Además, el acertado manejo de la política macroeconómica favoreció, y lo sigue haciendo, los procesos conducentes al logro de la estabilidad institucional. Sin embargo, y a pesar de que la urbanización llevó a mejoras en la calidad de vida de los colombianos, factores críticos como la corrupción, impunidad, débil presencia del Estado y el narcotráfico condujeron a una sociedad más inequitativa en términos sociales para el lapso temporal referenciado (Urrutia, 1990).

1.1. El cambio a partir de 1991

Con la nueva carta constitucional, poseedora de un espíritu notablemente liberal (no sólo en lo político sino también en materia económica), se abrió un nuevo espectro para trazar procesos y programas de desarrollo para el país. Tal como se hizo referencia en una sección anterior, el movimiento de la "Séptima Papeleta" facilitó la maduración de una Asamblea Nacional Constituyente marcadamente pluralista y que, en alguna medida, entró en sintonía con los postulados básicos del Consenso De Washington[8]. Esta correspondencia hizo que las estructuras productivas del país se orientaran hacia una economía de libre mercado, aunque con relativas limitaciones.

Las críticas que se han hecho a la implementación de las políticas liberales contenidas en el documento de Williamson (1990) y a todas las iniciativas sugeridas

[8] El Consenso de Washington fue un paquete de prescripciones y recomendaciones que se generó en la capital estadounidense para intervenir la crítica situación económica latinoamericana y "tercermundista" en general. Las ideas iniciales se encuentran en una publicación de John Williamson (1990), posterior a una conferencia dictada en 1989, en la que sugirió dar un giro a la política fiscal y a los postulados del engranaje económico regional, notablemente marcado por la intervención del Estado. A este set de recomendaciones se le ha conocido popularmente como "Neoliberalismo", y se orientó exclusivamente al terreno económico.

por las instituciones financieras internacionales con sede en Washington, están ligadas a las distancias existentes entre las realidades económicas y sociales de la región. No obstante los avances presentados por Ocampo y Martin (2004) desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es evidente que la región latinoamericana sigue rezagada en lo que concierne al desarrollo integral de sus naciones. Las brechas y rezagos expuestos por estos investigadores en el terreno social permiten concluir que un nivel de progreso como el sugerido por Sen (1999) en su prolífica obra está todavía lejos de alcanzarse a nivel latinoamericano. A Sen se le retomará unas líneas más adelante.

Para el caso de Colombia, los más recientes planes de desarrollo generados a partir de la nueva Constitución (desde la "Revolución Pacífica" hasta "Todos por un Nuevo País"), han mejorado las condiciones generales de algunos sectores de la sociedad colombiana, pero no han llevado a que la nación en pleno pueda estar situada en un rango de desarrollo igual o superior a las dos naciones latinoamericanas miembro de la OCDE: México y Chile. Además, porque la Constitución de 1991 – a pesar de su espíritu moderno- también enfrenta críticas que impiden procesos transparentes y expeditos. Dentro de esos cuestionamientos, Cepeda (2005) ha destacado las siguientes: (1) la Constitución de 1991 "debilitó el sistema político al propiciar un multipartidismo que derivó en las llamadas microempresas electorales", (2) "politizó la rama judicial porque reemplazó la cooptación existente (…) por un sistema de nombramientos que introdujo la influencia del presidente y del Congreso en la elección de la mayoría de los magistrados del Consejo de la Judicatura", (3) "propició la crisis fiscal como resultado de la creación de nuevas instituciones", y (4) "contribuyó a fragmentar aún más las fuerzas políticas". Esto sugiere que no todo, a partir de la nueva constitución, resulta positivo.

Ante este panorama, y evitando discusiones que puedan desviar el objeto del presente artículo, es oportuno visualizar las transformaciones alcanzadas, en términos de cifras, al interior de la sociedad colombiana, desde que se trazó la nueva legislación (1991) hasta el presente. Posterior a ello, y con base en referentes del orden teórico y empírico, se procederá a presentar algunas razones que han llevado a

que Colombia se encuentre en el nivel de desarrollo que hoy presenta. Para tal efecto, se despliega a continuación un cuadro básico con cifras que ofrecen una radiografía del país durante los últimos quince años.

Cuadro 2. Indicadores de desarrollo en Colombia

Años	Desempleo	Analfabetismo	Índice de Gini	IDH*
1991	13,9%	13,50%	0,513	0,596
1995	13,0%	9,83%	0,569	0.625
2000	16,6%	7,43%	0,587	0,655
2005	12,0%	6,87%	0,551	0,680
2010	12,0%	6,30%	0,555	0,706
2014	9,1%	5,70%**	0,539**	0,711**

* El IDH cruza tres variables (esperanza de vida, nivel educativo y capacidad económica) para ofrecer un índice que mide el desarrollo humano de una población en un territorio específico. Es un índice creado por el PNUD.

**Cifras de 2013. Es importante anotar que los índices de IDH y Gini son contrarios. Un IDH cercano a 1 es un muy buen indicador, mientras que un Gini cercano a 1 es absolutamente inconveniente.

Fuente: Elaborado por el autor con base en informaciones provistas por el DANE, el Banco Mundial, el Banco de la República y prensa nacional (El Heraldo, el Tiempo y Portafolio).

A partir de las cifras consignadas en el cuadro anterior, es posible plantear algunas anotaciones simples. En primer lugar, si bien el país ha avanzado de manera positiva en todos los indicadores expuestos, la correlación entre nivel de alfabetización y desempleo se mantiene. Es decir, existe un grado de correspondencia entre esas dos columnas (o cifras) que, aunque requiere de mayor profundidad para ser explicado, bien vale la pena resaltar. Colombia ha reducido el nivel de analfabetismo y eso lleva a una reducción de la cifra de desempleo, puesto que se trata de una combinación de variables dependientes. Sin embargo, al abordar varios estudios relacionados con la calidad del empleo[9], los hallazgos son poco alentadores, puesto que la informalidad se mantiene por cifras muy altas que, incluso, terminan contradiciendo lo que el indicador general de empleo presenta en el cuadro anterior.

La evolución del índice Gini es, a todas luces, problemática para el país. Siendo el índice que mide la equidad, pasar de un 0,513 en 1991, a un 0,539 para el año 2013

[9] Los trabajos de Farné (2003), Pineda (2006), Mora y Ulloa, (2011) y Farné, Vergara,y Baquero . (2011) son claros puntos de referencia para la comprensión de este fenómeno. E incluso otros más. Sin embargo, para efectos de comprender algunos métodos y su aplicación, además de los resultados que muestran cuál es la situación del país en relación con la calidad del empleo, el autor considera suficientes los trabajos citados.

es un retroceso que evidencia un menor grado de desarrollo colectivo para la nación colombiana. Contrario a ello, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) refleja una gradual evolución que, seguramente, es jalonada por el factor educativo. Sin embargo, con ese indicador de 0,711 el país está ubicado en posición 98 en el sistema internacional de Estados, lo que transmite aún la idea de mucho trabajo por delante para estar al nivel de los miembros de la OCDE.

En términos simples y destacando los avances citados en líneas previas, Colombia ha sido un país que, a pesar de trazar planes de desarrollo durante décadas, ha favorecido poco los procesos incluyentes en los que su sociedad reciba beneficios directos. Dicho panorama podría ser atribuido, en gran medida, a la manera como tradicionalmente se ha concebido el desarrollo en el país, no sólo por su clase dirigente sino incluso por parte de un porcentaje significativo de sus habitantes. Y también a la constatada conjunción de intereses que, a partir de la promulgación de la nueva Constitución, se ha hecho evidente para Colombia.

1.2. La percepción del desarrollo en Colombia

La tradición académica literaria sobre el tema del desarrollo en Colombia ha constatado que la orientación dada al mismo ha sido, quizá, inadecuada. A mediados de los años ochenta, con todo lo amplia de la visión expresada por Escobar (1986) en su lectura sobre el país, se hace fácil concluir que sus élites de gobierno se apegaron a una serie de tendencias de orden estructural, originadas todas a raíz de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, y que llevaron obligatoriamente a que el concepto en cuestión descansara sobre premisas puramente económicas. De ahí que el trabajo de Escobar (1986) instara a mirar el discurso del desarrollo "como una entidad en la que el poder y el conocimiento" se articularan para servir como tecnología política al propósito de consolidar al Tercer Mundo como realidad histórica. Entendiendo acá conocimiento como acceso a los niveles de educación más altos posibles para la sociedad.

Para los años noventa la situación no se modificó a profundidad. Incluso, tal como lo reseña Restrepo (2004), el concepto se afianzó para estar supeditado a

discursos y prácticas externas de carácter hegemónico. Y lo peor de todo, ese discurso del progreso, basado estrictamente en directrices de desarrollo económico, llevó al país a mayores índices de inequidad y desigualdad, constatables en el cuadro 2, al aumento de las cifras de la deuda externa, y a una deuda social que todavía hoy permanece latente.

Silva-Colmenares (2010), ha venido desarrollando investigaciones sobre el tema en el país. Si bien en su recorrido académico, por un periodo de tiempo comprendido entre los años 1959 y 2010, hace un cruce de variables de orden económico y social, al final es claro que hasta 2010 la tendencia se mantenía asignando un rol preponderante a las premisas de tipo económico. Con un agravante para el tema del desarrollo en el país que se adopta de manera textual:

> Como resultado del lento y deforme crecimiento económico, se ha producido una grave precarización del mercado laboral, que impide que mejore –y más bien se agudice- la pésima distribución del ingreso que padece Colombia desde hace muchas décadas y que nos mantiene con uno de los coeficientes Gini más altos del mundo. Distribución que explica el acrecentado poder de reducidos grupos financieros o empresariales y por qué no baja la pobreza cuando se mide por ingresos, aunque el esfuerzo tributario de ciudadanos y empresas ha permitido aumentar, en términos relativos, el gasto público social y disminuir la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (Silva-Colmenares, 2010: 140).

Colombia, por tanto, adoptó las tesis sugeridas en décadas anteriores por las instituciones financieras internacionales pero no supo hacerse a un lado de las trampas que esto involucró, dada la evidente corrupción y el notable componente económico otorgado al concepto en la región latinoamericana. Craig y LaFollette (1997) trabajaron cuidadosamente el tema en su obra, en la que presentaron algunos ejemplos ilustrativos de tal tendencia. Múltiples préstamos del Grupo del Banco Mundial para el sector del transporte (que entre 1952 y 1992 superaron los mil millones de dólares) llegaron al país con objeto de invertir en temas de infraestructura. Sin embargo, con la mirada puesta en el progreso económico, y

sometido a los profundos niveles de corrupción que el país tenía en ese momento, los resultados fueron altamente previsibles.

> Al parecer buena parte de los fondos aprobados para Colombia nunca llegaron a los proyectos a los que estaban destinados […]. Una gran parte de los fondos administrados por la Secretaría de Obras Públicas de Colombia termina enriqueciendo a los burócratas y pagando los favores políticos. Proporcionar servicios al público no es prioritario. Y esto no era un secreto para el Banco Mundial, el cual concluyó en una revisión confidencial de todo el sector público colombiano, realizada en 1991, que hay una falta de control en la magnitud y la composición de los gastos públicos en Colombia. El informe fue absolutamente franco en su descripción de un país dividido en coaliciones que buscan las rentas y los beneficios del Estado, lo que llevaría a cualquier analista a concluir que prestar más dinero al gobierno de Colombia es como tirar el dinero a un agujero de ratas [Sic.]. A pesar de la serie de fracasos, el Banco Mundial aprobó otros 266 millones de dólares para la secretaría de Transportes de Colombia (Craig y La Follette, 1997: 173).

Es claro que en la última década se han presentado cambios importantes en la manera como es concebido el desarrollo en el país. En ello, seguramente, los más recientes teóricos del desarrollo tienen alta incidencia. Pero también los procesos desencadenados a partir de la agudización del fenómeno económico de la globalización que, no obstante su naturaleza, ha forzado que también los aspectos políticos y sociales de los diferentes países se vean transformados. En la actualidad el país viene ajustándose a las tendencias más recientes sugeridas desde el ejercicio de la cooperación internacional. Sin embargo, todavía no se desliga de la tradición economicista del desarrollo.

A ello obedece la existencia del presente trabajo. Este artículo ha sido propuesto con objeto de analizar si, por ejemplo, un mecanismo como la Alianza del Pacífico, que presenta un pleno componente económico, servirá al país para avanzar en sus pretensiones de alcanzar mejores y mayores niveles de desarrollo integral. No se trata, esta vez, de insistir en una visualización exclusiva del crecimiento económico, como ha sido la tradición.

1.3. Lectura básica desde los teóricos del desarrollo y la cooperación internacional

Hasta acá se ha pretendido ofrecer un panorama general sobre lo que el país ha adelantado en términos de desarrollo para su sociedad. Con objeto de introducir el tema en la contemporaneidad del país, el artículo presenta brevemente ideas fundamentales a la compresión del concepto.

Se citó anteriormente la actividad desplegada por Sen (1999) para anotar que su concepción del desarrollo ha ido más al fondo que las anteriores a él. En *Development & Freedom*, Sen propuso y defendió el hecho de notar que el desarrollo puede ser visto como un proceso en el que se expanden las verdaderas libertades de las que goza una sociedad. Al contrastar esta posición teórica con las que hasta finales de los años noventa predominaron, se evidencian las distancias entre la integralidad de su propuesta y la superficialidad de todas aquellas que se enfocaron explícitamente en la transformación progresiva y positiva del producto nacional bruto, el aumento del poder adquisitivo del individuo, mayores niveles de industrialización y el avance técnico y tecnológico alcanzado por un determinado grupo poblacional.

Está también la mirada académica de Sandbrook (2000) sobre el tema. Siendo posterior al Nobel de Economía, aprovechó para partir de las reflexiones expuestas por Sen y desarrollar la que podría considerarse una visión más amplia y, en parte, crítica de lo perfeccionado por el autor indio en 1999. Las premisas sobre las que Sandbrook desarrolla sus argumentos plantean un reclamo a Sen, primero por la individualidad sobre la que trabaja, luego porque –según lo expone Sandbrook- su fe en el libre mercado, el libre discurso, la libre expresión y el progreso social, amparado en la razón, obliga una respuesta altamente escéptica. En su trabajo, Sandbrook deja planteado que el desarrollo, como expansión de la libertad, es mucho más turbulento y conflictivo a como Sen lo propuso en *Development & Freedom*. En otras palabras, Sen requiere ser rebatido o, por lo menos, complementado.

El debate se nutre por avances en materia conceptual como los provistos por autores tales como Gasper & van Staveren (2003), Nussbaum (2003), Robeyns (2005) y Deneulin (2006), entre muchos otros que se han ocupado del tema. Es difícil

exponer los tratamientos teóricos o conceptuales de cada uno de estos investigadores, dado el escaso margen del texto, pero sí es posible precisar que en sus estudios todos llegan a conclusiones categóricas en relación con la necesidad de adaptar los postulados conceptuales de las capacidades individuales expuestos por Sen (1999) a las demandas sociales de cada contexto analizado. Seguramente otro texto, enfocado específicamente en el tema teórico, podrá ahondar en los detalles ofrecidos por la masa crítica que teoriza en torno al desarrollo (humano). Por lo pronto, es menester de este trabajo acercarse al caso específico que se planteó. Una de las vías para lograr que Colombia avance en sus estándares e indicadores de progreso social es la cooperación internacional. La siguiente sección se detiene en introducir el tema en las más recientes acciones del país.

1.4. Colombia, desarrollo y cooperación sur-sur

La cooperación internacional tiene su historia. La época de la posguerra se convirtió en el escenario perfecto para su desarrollo y ejecución. Tassara (2011, 2013) ha desplegado sendos estudios en los cuales enfatiza en los cambios dados a raíz de las diferentes políticas de cooperación, fundamentalmente desde los grandes centros oferentes de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Podría señalarse incluso, a partir de los estudios adelantados por el profesor Tassara, que existen distintivos para cada década posterior a la Segunda Guerra Mundial, en materia de cooperación. Cabe anotar que el país ha estado involucrado en dichas tendencias y ha recibido, tanto afectaciones como beneficios, de ello.

En la contemporaneidad, Colombia, como actor parte del sistema internacional[10], se halla inmersa en los debates académicos sobre mecanismos, planes y programas que puedan facilitar el logro de mejores indicadores en relación con el desarrollo. Estas discusiones, que por norma se consideran post-coloniales, se

[10] Existe la discusión entre quienes estudian a un único sistema internacional, que involucra a todos los actores del mismo (sean políticos o no, legales o ilegales, influyentes o irrelevantes), y quienes defienden la existencia de múltiples sistemas internacionales. Si bien para efectos de este artículo la noción utilizada es la de un único sistema internacional, bien vale la pena recomendar lecturas de Kaplan (1967) y Holsti (1967), entre otros autores, para discernir las razones por las cuales puede ser pertinente hacer referencia a los sistemas internacionales en lugar de singularizar el concepto con una definición específica y limitada.

adelantan al interior del esquema metodológico provisto por el concepto de Sur Global. Así mismo, puede señalarse que los más recientes ejercicios al respecto han procurado estar enmarcados dentro de la propuesta analítica y conceptual de la cooperación Sur-Sur.

Los estudios sobre el Sur Global están situados en la época de la posguerra fría y se hicieron más comunes a partir de la división sugerida por Levander y Mignolo (2011). Sin embargo, en las estadísticas presentadas por Pagel,Ranke, Hempel y Köhler, *J.* (2014), existe evidencia de que una vez la Guerra Fría llegó a su punto final (1991) empezó a dársele contenido al concepto. Entre 1996 y 2014 se publicaron más de 1200 artículos (*papers*) de contenido académico que hicieron referencia al Sur Global como terminología de connotaciones políticas (Pagel, *et al.*, 2014).

No obstante el cada vez más frecuente uso de los términos Sur Global para hacer alusión a los actores que hoy se hallan en procura del desarrollo, resulta cierta una gran confusión en lo que a su definición se describe. Desde los primeros textos escritos al respecto[11], hasta los más recientes, es claro que el Sur Global no se refiere a un espacio geográfico definido. Tampoco a unos actores determinados por sus procesos de avance hacia el desarrollo. Antes que eso, el cúmulo de actores insertos en las dinámicas del Sur Global es mucho más diverso que el otrora Tercer Mundo y con mayores expectativas de alcanzar niveles de autonomía y desempeño en el sistema internacional. Colombia, por ejemplo, como actor político adscrito a tal categoría, ha incluido en sus lineamientos y parámetros de política exterior, una directriz relacionada con la posible interacción con naciones similares, es decir, con actores del Sur Global, no sólo en términos de acción política sino de cooperación y asistencia.

En relación con la cooperación Sur-Sur es condición partir de un principio fundamental. Se trata de un ejercicio colaborativo innovador focalizado en el mismo período de incubación del concepto Sur Global y procura una gradual desconexión de lo que por tradición caracterizó las dinámicas de la cooperación internacional hasta

[11] Una de las primeras obras que invitó a la re conceptualización del sistema internacional en términos diferentes a los tradicionales de la relación Norte – Sur fue la de Korany (1994). A partir de su ensayo *End of History, or its continuation and accentuation? The Global South and the new transformation literature*, Korany trazó la hoja de ruta para que se desarrollara investigación académica a este respecto.

los años noventa. Juan Carlos Lozano, haciendo alusión a las memorias del seminario taller Desafíos de la Cooperación Sur-Sur (San Salvador) destaca cuatro aportes centrales de este tipo de ejercicio. En primer lugar, ésta permite un cambio de concepción sobre el sistema de cooperación puesto que fortalece la aplicación de la responsabilidad compartida. En segundo término, la cooperación Sur-Sur contribuye a lograr mayor eficacia frente a la ayuda internacional, dejando atrás los patrones tradicionales de la estructura de relaciones Norte-Sur aplicada durante la segunda mitad del siglo XX. Además, se presenta la creación de actividades "de doble dividendo" en las que se genera un alto aprovechamiento de los rubros de cooperación desde la perspectiva de la calidad de los mismos antes que desde su origen. Finalmente, señala Lozano (2013), la cooperación Sur-Sur conduce al fortalecimiento de una gobernanza global anclada a un poder decisional cada vez más democrático.

Bajo esta conceptualización, y reiterando que resulta complejo llegar a una definición estricta y específica del Sur Global, el Estado colombiano se ha situado en medio de las novedosas dinámicas de interacción y cooperación internacional. Al respecto Tassara (2013: 237 y 284) señala que

> (…) Colombia se está afirmando como país emergente (…) y su política de cooperación (…) intenta compaginar la demanda hacia los donantes tradicionales con una oferta creciente hacia otros países en desarrollo. (…) no hay la menor duda de que la cooperación Sur-Sur de Colombia representa un elemento innovador en la región latinoamericana y que esta cooperación está caracterizada por múltiples fortalezas y elementos positivos.

En un contexto marcado por la emergencia de nuevos actores cooperantes desde el grupo de naciones en desarrollo, un sector privado mucho más activo, apoyando crecientemente múltiples programas y proyectos de cooperación internacional, y nuevos fondos de instituciones multilaterales, consolidados como consecuencia de la fusión entre donantes oficiales y privados (Alonso, 2013), los Estados vienen trazando líneas de trabajo que les permitan optimizar las circunstancias y les faciliten

abandonar los factores que han impedido durante décadas mejores niveles de vida para sus nacionales.

Tal es el caso de Colombia que, aprovechándose de los procesos de integración regional en conjunción con el diálogo cooperativo con naciones caracterizadas al interior del Sur Global, adelanta gestiones que le permitan alcanzar su ingreso a la OCDE. Precisamente, este artículo facilita una primera aproximación para determinar si el país, haciendo uso de la cooperación y el diálogo entre semejantes, podrá alcanzar los estándares que le permitan avanzar en esa tarea de vincularse al club de las naciones que hoy ofrecen unas mejores condiciones de vida para sus nacionales.[12]

Importante no perder de vista que un mecanismo tal como la AP se despliega con la participación de actores adscritos todos al Sur Global (no obstante haya más de cuarenta observadores de todas las latitudes), gestionando lazos cooperativos meridionales y apuntándole directamente al impulso de estrategias que conduzcan al desarrollo integral de sus sociedades. Es decir con tal iniciativa, Colombia fortalece los vínculos que hasta ahora tiene logrados en el terreno de la cooperación sur-sur. De acuerdo con los lineamientos para este tipo de cooperación en Colombia, las estrategias generadas contemplan relaciones con más de 25 naciones del hemisferio sur; tratándose de un número en ascenso constante.

2. EL MECANISMO ALIANZA DEL PACÍFICO COMO HERRAMIENTA PARA MEJORAR LOS NIVELES DE DESARROLLO EN COLOMBIA

2.1. La Alianza del Pacífico

El esquema integrador Alianza del Pacífico (AP) fue propuesto en el año 2011 por el expresidente peruano Alan García. Un año más tarde se formalizó con la firma del Acuerdo Marco, que tuvo en cuenta la declaración de 2011 y reafirmó los

[12] Las discusiones sobre si la OCDE agrupa o no a las naciones con estándares sociales superiores están presentes en todo escenario. Tanto académicos como analistas y *policymakers* han debatido al respecto. Para efectos de este texto, la información expuesta en el reporte presentado por el Secretario General de la Organización a los ministros de los Estados miembro es suficiente evidencia para apuntalar la idea de que las políticas trazadas por la OCDE son acertado insumo para el mejoramiento de las condiciones de vida en el planeta. Para estudiar todos los detalles del reporte ir a OECD (2015).

derechos y obligaciones derivadas del Acuerdo de Marrakech, a través del cual se originó la Organización Mundial del Comercio, el Tratado de Montevideo (1980) y los acuerdos de libre comercio existentes entre las partes firmantes (Acuerdo Marco, 2012). Con base en esos aspectos de vital importancia para el funcionamiento de la AP, ésta despegó anclada a tres objetivos que complementan su naturaleza. A saber:

1. La construcción, de manera participativa y consensuada, de un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas;
2. Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes, con miras a lograr mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y
3. Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia-Pacífico (Acuerdo Marco, 2012).

Tal como se percibe en sus objetivos, la AP aspira consolidarse como mecanismo integrador que facilita a sus miembros avanzar en indicadores, tanto macro como microeconómicos, que impulsan el desarrollo de las mismas sociedades involucradas. Independiente de las contradicciones jurídicas de las que pueda acusarse a la Alianza[13], hay una realidad en torno a su funcionamiento que sirve de atenuante al logro de posiciones favorables al desarrollo de las naciones involucradas. Hoy existe evidencia suficiente para demostrar que los programas y proyectos de cooperación gestados entre los Estados miembro de la AP están impactando de manera positiva a sus sociedades. El trabajo de Chan (2015) es un importante insumo a considerar a este respecto, dado que es una de las primeras obras de carácter académico que hace un rastreo sistemático del ejercicio colaborativo entre miembros del citado esquema.

[13] Eric Tremolada desarrolla en su trabajo de 2014, para la fundación Konrad Adenauer, la tesis de una contradicción jurídica entre el articulado del Acuerdo Macro de la AP con los fundamentos en los que se soporta la misma, puesto que –como lo señala- "todo acuerdo regional de integración de carácter económico –en virtud de las normas de origen- discrimina". Y, tal como lo expone, "la Alianza no es más que una zona de libre comercio", no va más allá de eso (Tremolada, 2014: 165-6). Sin embargo, existen indicadores que siguen defendiendo su existencia en favor de avances, fundamentalmente económicos y comerciales.

Fundamentalmente es el segundo objetivo propuesto en el Acuerdo Marco del proceso el que facilita acercarse a la AP desde esa óptica, puesto que cruza las variables crecimiento, desarrollo económico, y competitividad, con miras a lograr mayores índices de bienestar, equidad e inclusión social. De acuerdo con lo anterior, los gobiernos parte de la AP están asumiendo la premisa liberal decimonónica que pone al individuo en función de una racionalidad básica orientada a la consecución de sus propios intereses, y que fue posteriormente generadora del denominado Estado de bienestar europeo y norteamericano.

No obstante lo citado, es preciso señalar que la AP podría entrar en contradicción con la ruta planteada, puesto que la implementación de medidas liberales ha llevado a que América Latina disminuya las posibilidades de lograr una sociedad más equitativa y justa en relación con acceso a oportunidades y derechos civiles[14]. Este artículo propone analizar la Alianza del Pacífico como una opción que facilite mejores condiciones económicas y sociales para las sociedades involucradas en ella, sobre la base de la constante y productiva interacción entre sus habitantes.

Colombia, como Estado adscrito al Acuerdo Marco y posterior Protocolo Adicional del mecanismo integrador, ha suscrito una amplia variedad de acuerdos económicos y comerciales con socios que considera estratégicos. Esta tendencia se hizo más notoria durante los años recorridos del siglo xxi. Primero, desde la administración Uribe Vélez, y anclado a sus dos planes de desarrollo, el acercamiento se hizo con naciones tradicionalmente "amigas" del país. Posteriormente se empezó un proceso de diversificación hacia nuevas latitudes geográficas que tiene hoy a la economía colombiana con vínculos directos, liberalizadores del comercio con México, El Salvador, Honduras, Guatemala, la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Suiza, Noruega, Liechtenstein, Islandia y Corea del Sur. Además de ello, se encuentran suscritos otros con Israel, Panamá y Costa Rica.

De acuerdo con el gobierno nacional, cada uno de estos tratados es una herramienta útil para generar un mayor crecimiento de la economía nacional,

[14] Las consecuencias de la aplicación del anteriormente citado Consenso de Washington han sido consideradas, por parte de una amplia variedad de autores, como catastróficas, pues las condiciones de las clases menos favorecidas a partir de su implementación fueron agravadas de manera directa. Existiendo gran cantidad de obras que ilustran detalladamente el hecho, algunas de ellas son: Moncayo, 2003; Casilda, 2004; y Sosa, 2010.

incrementar a profundidad los flujos comerciales y de inversión, y fortalecer el aparato productivo con miras a beneficiar a la sociedad colombiana.

El actual Plan Nacional de Desarrollo contempla tres pilares básicos sobre los cuales adelantar todas las actividades de gobierno: paz, equidad y educación. Y, de acuerdo con el documento base del plan (2014) y de otros anexos, el país tiene que trabajar en función de fortalecer la competitividad a un ritmo que permita el crecimiento sostenido y por buen nivel de la economía nacional. En términos más simples, y con base en las premisas de ese documento oficial, el país avanzará hacia el progreso sólo si existe un respaldo económico lo suficientemente fuerte, que permita sentar las bases para un sistema productivo más dinámico y eficaz. Para el contexto latinoamericano, Colombia es, por tanto, un caso diferenciado, puesto que las tendencias políticas regionales de hoy están más orientadas hacia la óptica del Estado interventor o controlador del tema económico.

Dado lo anterior, la AP aparece en el citado escenario como un mecanismo propicio para acercarse a los lineamientos sugeridos, en medio de las dinámicas de la cooperación sur-sur. No sólo por los objetivos y planes de acción de la misma, sino por los resultados primarios y por la prospectiva con que cuenta. Pastrana, Betancourt y Castro(2014) analizan, en un trabajo que presenta la importancia de la AP en las aspiraciones internacionales del país, lo estratégico que resulta el mecanismo en función de acoplar a Colombia –y a los demás miembros- a un orden internacional bastante dinámico que tiende hacia la multipolaridad. De dicho trabajo se desprende que la AP es resultado directo del perfil presidencial colombiano y que el factor ideológico pesa lo suficiente para determinar que los miembros sean Chile, México, Colombia y Perú, y no otros.

También en la obra de Pastrana, *et. al.* (2014) se insiste en aspectos que, desde el Acuerdo Marco, han quedado trazados como vitales para el funcionamiento de la AP y que serán útiles a Colombia para fortalecer su aparato productivo. Entre otros, el incremento de la capacidad exportadora hacia la región de Asia-Pacífico, la atracción de flujos de inversión extranjera directa desde diversos escenarios, la generación de encadenamientos productivos entre los miembros de la AP, el estímulo

al desarrollo de proyectos de infraestructura, el mejoramiento y expansión del aparato diplomático nacional, y la consolidación del diálogo con la cuenca pacífica en procura de hacerse miembro de APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) y del TPP (*Trans-Pacific Partnership*).

Hoy la AP presenta un claro aumento en el movimiento de turistas entre sus miembros (El País, 2014), un para nada despreciable flujo comercial que supera los 600 mil millones de dólares en exportaciones y los 550 mil en importaciones, de acuerdo con las estadísticas de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), un dinamismo marcado en los temas de ruedas de negocios -realizadas en diferentes ciudades de todos sus miembros-, la implementación de un sistema de becas intra-alianza que beneficia directamente a estudiantes y profesores de las universidades firmantes, y la supresión de los visados que aún se hallaban vigentes entre sus miembros. Sumado a lo anterior, el ejercicio cooperativo se incrementa cada vez más, a partir de la maduración de proyectos y programas respaldados por el Grupo Técnico de Cooperación (GTC) del organismo (Chan, 2015), lo que facilita el fortalecimiento institucional de los Estados miembro en múltiples áreas.

Meade (2015) precisa que la AP se ha venido moviendo a través de una línea de resultados favorables en un reducido periodo de tiempo, lo que le traduce en un mecanismo productivo y eficaz. Además, destaca las dos vertientes en las que se mueven actualmente los miembros de la misma: Internamente, en la consecución de cada vez más y mejores herramientas que fortalezcan la interacción entre los Estados parte. Externamente, resaltando toda la actividad adelantada para fortalecer los lazos con las 32 naciones observadoras.

Es importante señalar que en medio de todo lo que la AP ha visualizado a futuro, el comercio, tanto de bienes como de servicios, es pilar central de la misma. En lo que coincide de manera directa con uno de los fundamentos de la política exterior colombiana, durante la actual administración (Vargas-Alzate, Sosa, Rodríguez-Ríos 2012). No sólo a partir del actual gobierno, sino incluso desde el liderado por Álvaro Uribe Vélez, el tema de construir cada vez más nuevos lazos económicos y comerciales se instaló en lo más alto de las prioridades internacionales

del país. Con lo cual la relación entre la AP y la política exterior de Colombia se hace evidente. Asimismo, el mejoramiento específico de tales estándares, llevará a una re-categorización del país en las dinámicas internacionales del comercio.

2.2. Impacto del comercio en el desarrollo de Colombia

A pesar de no ser categórica la relación entre la variable comercial y el logro de metas que faciliten el desarrollo de la sociedad, en Colombia existe un particular vínculo entre ello. No es sólo en la última administración que se han enfocado los esfuerzos en tal dirección sino que desde varias décadas dicho fenómeno ya se convertía en una constante.

Así como lo reseña Torres (2011) en su trabajo, desde los años 40 el país trazó patrones de desarrollo fundamentados en la política comercial del denominado modelo ISI –citado al principio del presente artículo-. Una vez lograda la complementación, durante los setenta, con "nuevas" políticas de promoción de las exportaciones y los acuerdos comerciales trazados desde la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC -posterior ALADI-), se avanzó en una reorientación del modelo y "la política comercial se fundamentó en la reducción de los aranceles, la eliminación de las restricciones administrativas, la promoción a las exportaciones y una clara orientación al mercado como asignador de recursos" (Torres, 2011: 287).

En este punto es importante resaltar que a pesar de los avances alcanzados en relación con la liberalización económica en Colombia, durante las administraciones Samper, Pastrana y Uribe Vélez, se presentaron coyunturas que impidieron la profundización del proceso. Es decir, no se logró a plenitud la meta propuesta desde el gobierno de César Gaviria y la nueva constitución del país. Actualmente el gobierno nacional, liderado por el presidente Juan Manuel Santos, desarrolla una política comercial internacional que se traza en conjunción con la política exterior del país. Este es un indicador que refleja cómo el comercio sigue teniendo un peso importante en los planes trazados para desarrollar a la nación colombiana. Máxime

cuando se sigue presentando la orientación hacia la consecución del desarrollo económico, como etapa previa al desarrollo integral.

De acuerdo con lo anterior, la importancia del comercio internacional para adelantar los planes y programas de desarrollo propuestos en el país es transcendental. Las ventas externas de *commodities* han representado, fundamentalmente desde la administración Uribe Vélez, un renglón primordial de la economía nacional y fuente de ingresos vitales para un eventual progreso de la sociedad colombiana. Todavía hoy una parte importante de los recursos financieros de la nación se obtienen a través de la extracción de recursos naturales (minerales, hidrocarburos, etc.,) y su venta al exterior. Tal actividad es vital para el ejercicio fiscal del Estado. Ello hace que la Alianza del Pacífico, como mecanismo que facilita un comercio más expedito entre sus miembros, se haga relevante.

Tal como puede apreciarse en el cuadro 3, planteado para analizar los avances dados en el siglo XXI -pero que abarca los años de las administraciones Pastrana, Uribe Vélez y Santos (primera)-, las ventas al exterior, el crecimiento progresivo del Producto Interno Bruto (PIB) y el gradual aumento del PIB per cápita son variables que conservan una tendencia similar. Todo ello ha llevado a que Colombia aumente su posición económica como actor global y que a través de tal situación pueda construir programas y proyectos que beneficien a su población.

Tal tendencia, a pesar de su simpleza estadística, podría explicar que la correlación entre las ventas al exterior, el aumento de los ingresos de la nación y unas mejores tasas relacionadas con el empleo, han servido a las más recientes administraciones para solventar los costos de sus planes de desarrollo. Esto, a pesar de notar que las ventas internacionales del país han descendido en los últimos dos años (algo que no ha impactado el progreso del PIB).

No obstante los progresos que se evidencian en tales secuencias, es claro también, con base en indicadores previamente estudiados en el texto, que ni el comercio internacional ha sido lo bastante dinámico, ni el incremento del PIB lo suficientemente fuerte para lograr consolidar una ruta hacia el desarrollo pleno de la

sociedad colombiana. Es decir, las cifras no son absolutamente un reflejo de los avances en las realidades sociales.

Cuadro 3. Indicadores económicos y tasa de desempleo de Colombia

Años	Exportaciones Millones USD	PIB* Millones USD	Crecimiento PIB (%)	PIB per cápita USD	Desempleo (% PEA***)
1998	10.865,6	n.d**	0,56	2.552,46	13,8
1999	11.617,0	n.d**	-4,20	2.196,71	15,0
2000	13.158,4	99.899	3,00	2.503,54	16,2
2001	12.329,8	98.206	1,50	2.421,27	14,6
2002	11.975,4	97.818	2,00	2.376,08	14,6
2003	13.128,5	94.646	3,91	2.261,28	12,0
2004	16.788,3	117.188	3,60	2.752,91	11,9
2005	21.190,4	146.570	5,20	3.392,92	11,3
2006	24.390,9	162.808	6,80	3.712,78	10,5
2007	29.991,3	207.411	7,00	4.663,54	12,0
2008	37.625,8	244.163	2,50	5.405,10	13,2
2009	32.846,3	234.035	1,65	5.104,99	12,0
2010	39.713,3	287.121	4,30	6.179,77	11,6
2011	56.914,9	335.410	5,90	7.124,54	10,8
2012	60.125,1	369.385	4,04	7.762,97	10,4
2013	58.823,6	380.040	4,90	8.025,21	9.7
2014	54.795,2	397.521	4,60	8.300,56	9,1

* Producto Interno Bruto a precios corrientes.
** Información confiable no disponible.
*** PEA: Población Económicamente Activa.

Fuente**:** Exportaciones: Estadísticas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. PIB: Banco de la República. Metodología año base 2005. Crecimiento PIB: Indexmundi, Banco de la República y DANE. PIB per cápita a precios internacionales actuales: Banco Mundial. Desempleo: DANE.

Ya se discutió en una sección anterior el hecho de encontrar a Colombia en una posición de mayor inequidad a la expuesta, por ejemplo, en 1991. Esto es demostrado por el índice Gini, para 2014 situado en 0,539, mientras en 1991 se hallaba en 0,513. Si bien sería menester de un trabajo diferente, el debate sobre los impactos sociales del actual modelo económico aplicado en Colombia debe tenerse en cuenta.

3. UTILIDAD DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO PARA LOGRAR METAS DE DESARROLLO E INGRESO A LA OCDE

3.1. Primeros resultados de la Alianza del Pacífico

Hasta acá se tiene una mirada básica de la situación actual del país, no sólo en términos estadísticos sino también en relación con sus condiciones frente a las dinámicas del desarrollo. Ya se tiene claridad que el aumento del ingreso per cápita en Colombia no ha sido tan útil como se supondría bajo la actual lógica de gobierno.[15] Ante tales circunstancias, bien vale estarse preguntando si la AP es, entonces, un mecanismo efectivo que aunque mantenga la tradición colombiana de pensar el desarrollo desde un espectro profundamente económico, facilite y promueva las condiciones para que la sociedad obtenga beneficios directos.

Nolte y Wehner (2014) presentan aspectos fundamentales sobre la importancia del retorno al regionalismo abierto con el proyecto de la AP. De acuerdo con ellos, el tratado de libre comercio de Norte América (NAFTA) y la AP son claros ejemplos de procesos con fuerte énfasis en la integración comercial y apertura global. A diferencia de los demás procesos integradores en América Latina, el énfasis de la AP está trazado hacia los ámbitos económico y comercial. A pesar de ello, los investigadores del GIGA apuntan que:

> A pesar de esta atención recibida en lo comercial, la alianza sí ha establecido ciertos pilares y nichos de cooperación en otras áreas, como educación (a través de programas de becas para el intercambio académico) y programas de desarrollo tecnológico (Nolte y Wehner, 2014: 177).

Desde el gobierno nacional se ha venido insistiendo en las bondades que tiene la AP para mejorar algunos indicadores de desarrollo en el país. Como evidencia de ello se constatan declaraciones del presidente Santos en las que insiste en que la alianza permitirá que haya "más turismo: turismo de cultura; de aventura y

[15] A este respecto el periódico económico La República publicó un análisis sobre el tema, concluyendo lo lejos que se halla el país de nivelar a las clases sociales (a través del índice de Gini). A pesar de haberse triplicado el PIB per cápita, en Colombia la inequidad permanece casi estable a niveles de una década atrás. Autora de la nota: Maria Alejandra Sánchez (2014).

naturaleza; de sol y playa, y esta es otra fuente de empleo e ingresos para la población afro del país" (El País, 2013).

Sin embargo, es preciso hacer referencia a resultados concretos del mecanismo para acercarse de manera más realista a las oportunidades existentes en la prospectiva del país. Hoy existen mayores y mejores (en relación con su calidad) flujos de turistas entre sus países y ello beneficia directamente a Colombia. La oleada de viajeros ha superado las expectativas mismas de la AP. De acuerdo con la Asociación Colombiana de Agencias de Viaje y Turismo (ANATO), para el año 2014 el turismo entre Colombia y los otros tres países se incrementó de manera apreciable. "En 2014 llegaron provenientes de esas naciones 345.031 personas, un 18% por encima del número que ingresó en 2013. Es un incremento muy importante, el cual supera a países que son tradicionalmente emisores como Estados Unidos o Venezuela" (ANATO, 2015).

En relación con ello, el tema de la exención de visado para los colombianos que van a estos destinos ha sido fundamental. Específicamente el caso mexicano que, por tradición, era supremamente complejo a este respecto. Hoy, de acuerdo con la información ofrecida por el sitio web oficial de la AP la movilidad entre sus miembros es plena, aunque con restricciones temporales apenas obvias para un proceso que está en su etapa primaria.

Sobre los avances alcanzados en materia académica, las cifras muestran también que la AP es un mecanismo útil a la movilidad en este ámbito. Hasta el segundo semestre de 2014, "a través de la Plataforma de Movilidad Estudiantil de la Alianza del Pacífico habían sido asignadas ya 656 becas de las cuales 157 fueron entregadas por el gobierno colombiano, 186 por Chile, 177 por México y 136 por Perú" (El Espectador, 2014).

Negociaciones importantes como la del capítulo de facilitación del comercio y cooperación aduanera, además de la adquisición de novedosos mecanismos que permiten compartir información tributaria y fiscal, con objeto de atacar directamente temas neurálgicos como son la evasión y la corrupción en estos frentes, son también

indicadores importantes de los avances alcanzados en los últimos meses al interior de la AP.

Finalmente, es menester resaltar la consolidación de la red de investigación científica sobre el cambio climático para adelantar actividades conjuntas en tal materia, y la creación definitiva del Fondo de Cooperación para la Ciencia, Tecnología y Educación, con un capital superior al millón de dólares. De acuerdo con la información oficial expuesta en el sitio web de la alianza, los programas y proyectos de cooperación entre sus miembros superan cualquier expectativa inicial, dado que ya se trabaja en seis áreas diferentes, con alto impacto, académico, social y cultural. Es decir, se ha superado el tema comercial y se ha ampliado a otras áreas que, a pesar de estar contempladas de manera implícita en el segundo objetivo del Acuerdo Macro, no se entendían como prioridades en la dinámica integradora de la AP.

Aunque este tema sobre los avances alcanzados hasta la fecha puede ser abordado de manera más amplia, dadas las limitaciones de espacio es importante cerrar tal sección haciendo una simple referencia a la diversidad temática en la agenda de cooperación establecida al interior de la estructura de la AP. Actualmente sus miembros están trabajando en seis áreas gruesas que involucran la movilidad estudiantil anteriormente citada, el voluntariado juvenil, la diplomacia deportiva, la cocina tradicional sostenible, la producción y el consumo sustentable, y la cooperación científica en materia de cambio climático. Así mismo, Macana y Valdivieso (2014) defienden la idea de una AP trabajando conjuntamente en temas de lucha contra las drogas y el crimen transfronterizo.

3.2. Colombia ante los estándares de la OCDE

Claramente cuando se hace alusión a los avances en materia de desarrollo en Colombia, un tema obligado es su probable ingreso a la OCDE. En América Latina sólo dos naciones han logrado hacer parte de este grupo de países: México (1994) y Chile (2010). Sin embargo, es importante resaltar que no por hacer parte de la organización se alcanzan estándares que den por sentado el desarrollo integral en los

países miembro. De hecho, hay suficiente evidencia de las inadecuadas posiciones que ocupa la población mexicana al compararla con la de otras naciones parte. El trabajo de Maria Cristina Bayón (2009) para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) así lo constata.

De acuerdo con lo estudiado sobre la Alianza del Pacífico, bien vale la pena analizar si apoyándose en ésta Colombia podrá mejorar algunos estándares de los exigidos por la OCDE para hacer realidad su ingreso y, como consecuencia de ello, beneficiar a su población con indicadores sociales de más alto rango. Dado lo reducido del texto, sólo se nombrarán algunos de los aspectos exigidos por la organización para que un Estado pueda hacerse miembro pleno. No sin antes insistir que la membresía a una organización de este tipo facilita a los Estados parte la oportunidad de beneficiarse directamente de mejores prácticas y políticas con impacto directo en sus sociedades.

Dentro del listado de aspectos esenciales para hacer parte de la OCDE se sitúan los niveles de vivienda, ingresos, empleo, salud, seguridad, educación, medio ambiente, compromiso cívico, y satisfacción de una población determinada frente a la vida en general. A ello se suman los temas más técnicos de estabilidad macroeconómica, fortalecimiento tributario, transparencia en la administración pública y solidez democrática institucional. Colombia, a partir de la invitación para ingresar a la OCDE, ha venido adelantando una serie de actividades que le permita alcanzar dicho logro. Sin embargo, el camino ha sido tan complejo como sus mismos indicadores socioeconómicos.

De acuerdo con José Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE, el país está cada vez más cerca del ingreso a la organización (Ávila, 2015). El funcionario ha destacado el trabajo, específicamente, en materia económica. Según su criterio, es precisamente en esa área donde siente que Colombia ha avanzado más para concretar su afiliación a la misma. En reciente entrevista, el Secretario señaló que a Colombia le resta trabajar fuertemente en un ajuste a sus políticas públicas, que le permita ofrecer más garantías sociales y económicas a su población. En pocos términos, ese

es el camino a seguir cuando se aspira ser miembro de una organización como la OCDE.

No obstante los avances, a la fecha sólo el Comité de Agricultura, que es uno de los 23 que deben avalar al país, ha dado el visto bueno a las políticas agrícolas del mismo. Sin embargo, de acuerdo con el gabinete de gobierno y el mismo presidente Santos, los procesos avanzan por buen camino y se espera tener al país en la organización a mediados del año 2016 (Rodríguez, 2015). En medio de tal lógica, el interrogante es si la AP aportará para que estos estándares se logren y así pueda avanzarse en las dinámicas del desarrollo integral nacional; que como consecuencia llevarán a Colombia a ser parte de la OCDE.

4. ALIANZA DEL PACÍFICO, OCDE Y DESARROLLO

A partir de las informaciones anteriores se presenta una convergencia temática que facilita el análisis sobre si el ingreso del país a la AP puede ser visto y entendido como un avance en las metas gubernamentales de alcanzar un lugar en la OCDE y, como consecuencia directa, obtener mejores estándares que permitan hacer referencia al desarrollo integral de Colombia.

Las numerosas recomendaciones de la OCDE al país están demandando un nivel de madurez institucional que no es común encontrar en América Latina. Temas específicos relacionados con la innovación, apertura del sector productivo, inversión en el recurso humano, fortalecimiento de las universidades e instituciones de educación superior, afianzamiento de la gobernanza, claridad y defensa de la propiedad intelectual, amplia diversidad en la producción económica del país, y reducción importante de los aranceles, son –entre otros- fundamentales para alcanzar la membresía plena en la organización. Tales recomendaciones están ligadas, directa o indirectamente, con los resultados que se plantea obtener en el ejercicio asociativo que la AP propuso desde su fundación.

Cuando se observa detenidamente que los parámetros sobre los que adelanta labores la AP son fundamentalmente el acceso a los mercados de los Estados miembro, la promoción de las exportaciones, el libre movimiento de personas, el

mercado de capitales, las alianzas empresariales, la cooperación, la inversión –intra y extra alianza-, los encadenamientos productivos, y el trabajo directo con las pequeñas y medianas empresas, en procura de hacerlas más competitivas y brindarles mecanismos que amplíen su capacidad productiva, es preciso anotar que esas son vías hacia la consolidación económica del país. Ese es un hecho que alimenta, de manera directa, la economía nacional y le permite robustecerse en cifras.

Lo anterior facilita las cosas para la tradición colombiana sobre temas de desarrollo. Es decir, manteniendo la tendencia economicista que ha caracterizado al país, el hecho de participar en la AP está proporcionando que varias de las exigencias planteadas desde la OCDE se puedan alcanzar. Temas fundamentales como son la innovación empresarial, la internacionalización de la economía nacional, un adecuado desempeño del sistema productivo y transparencia y fortaleza institucional, son susceptibles de trabajarse desde la implementación estricta del Acuerdo Marco de la AP. Así mismo, con los resultados obtenidos, que no se ligan exclusivamente a temas comerciales –como se pudo haber previsto al comienzo-, se están presentando beneficios cada vez más amplios para la sociedad colombiana.

En la actualidad Colombia experimenta niveles anteriormente desconocidos en relación con su horizonte de internacionalización. Si bien el proceso aperturista tuvo sus inicios con la Constitución de 1991, la realidad es que los aspectos coyunturales hicieron que sólo hasta bien entrado el siglo xxi se pudiera empezar a dejar atrás el proteccionismo y aislamiento del país.

La importante cifra de acuerdos comerciales, de inversión, tributarios, de seguridad y de intercambio en otras múltiples áreas, ha suscitado que muchos actores de la sociedad visualicen con mayor facilidad lo que pasa más allá de sus fronteras. A partir de tal grado de integración, la participación de tales actores en diferentes redes internacionales de conocimientos específicos, fortalece la capacidad de innovación y lleva a que se incrementen las cadenas de valor, con la consecuencia directa de novedosas oportunidades de crecimiento en todos los sectores.

La AP es un mecanismo formal de inserción regional e internacional que facilita al sistema productivo colombiano (más notorio en unos sectores que en otros)

alcanzar mayores niveles de perfeccionamiento para enfrentar los mercados internacionales. Factores tales como la innovación, la transparencia, la competitividad y los altos estándares en general, exigidos por la OCDE para aquellos países que aspiran el logro pleno de su membresía, se hayan incluidos en el desarrollo formal de Acuerdo Marco y Protocolo Adicional de la AP. Corresponde a la estructura productiva del país ajustarse acertadamente a los lineamientos de la alianza y servirse de ella.

De acuerdo con lo anterior, es válido señalar que existe una conexión entre el proceso de integración gestado en la AP y la organización internacional situada en París (OCDE), que permite al país avanzar en la búsqueda de un mejor nivel de desarrollo para sus nacionales. Tal vínculo, con carácter positivo, descansa en el hecho de notar que la integración regional con México, Chile y Perú demanda una puesta a tono coincidente con varios de los pedidos hechos a Colombia por la OCDE para su ingreso.

Finalmente, el desarrollo integral, visto como proceso de adquisición de mayores niveles de autonomía para la sociedad, tendrá que estar atado a los avances que se alcancen en áreas importantes, tanto para la AP como para la OCDE. En su informe sobre el caso colombiano, el *Business and Industry Advisory Comittee to the OECD* (2014), marcó un especial énfasis en áreas neurálgicas para el desarrollo nacional. Algunas de ellas en proceso de fortalecimiento con el tratamiento de las dinámicas de la AP. El acceso a mercados, los costos de la energía, temas fiscales, infraestructura, control aduanero, agricultura, comercio, combustibles, y los servicios de telecomunicaciones, entre otros, son temas sugeridos para revisión por la OCDE, en términos, incluso, de reformulación de las políticas públicas que los refieren. El informe, por supuesto, también analiza dos temas importantísimos: el mercado laboral (informalidad) y la lucha contra la corrupción.

CONCLUSIONES

Hacer referencia a procesos de desarrollo en Colombia implica acercarse a una tradición profundamente economicista del término y de su respectiva

implementación. Enfáticamente se ha caído en el error de adjetivar dicho proceso otorgándole una orientación inadecuada hacia el avance cuantitativo del producto nacional bruto, entre otras variables, no sólo macro sino microeconómicas también. En ello, la planificación central ha ocupado un papel transcendental, no sólo desde el rol desempeñado por las instituciones nacionales, sino por los influjos recibidos desde las diferentes corrientes desarrollistas perfeccionadas durante las últimas décadas. Después de varias décadas de trabajo del Departamento Nacional de Planeación, los atrasos sociales perviven en el país como una constante difícil de remediar. Hoy, más que nunca, se hace necesario dar un giro a tal tendencia, si es que el país insiste en su ingreso a la OCDE como miembro número 35 de tal organización internacional.

Para ello, además, el ejercicio de la cooperación internacional debe madurarse mucho más desde la perspectiva del Sur Global, y desde el perfeccionamiento de la práctica de la cooperación sur-sur, que desde lo que tradicionalmente se impuso por parte del sistema internacional. El país ha incluido en sus lineamientos de política exterior de la última década, algunos factores relativos a esta dinámica que pueden favorecer el cambio de tendencia.

Precisamente dentro de la construcción de una probable estrategia de política exterior duradera en el tiempo, Colombia optó por la firma del Acuerdo Marco de la AP, en procura de adelantar una gestión de maduración de su sistema productivo y así obtener beneficios que le permitan alcanzar el logro de la membresía en la OCDE. En realidad debe señalarse que los logros obtenidos por el país con su participación en la AP son útiles para la aspiración de ingreso a la organización internacional.

Dado los avances de la AP hasta ahora, sin ser considerables aún en relación con más altos indicadores colombianos frente a las dinámicas del desarrollo, le sirven al país para situarse en una mejor posición de competitividad, innovación y liderazgo regional. Con ello, es claro que la nación colombiana continúa su senda de abandono del tradicional ostracismo que la condenó por décadas y le permite trazar planes y programas que podrán acercar a sus habitantes al esquivo concepto y realidad del desarrollo integral, alguna vez propuesto por Amartya Sen.

REFERENCIAS

ANATO. (2015). Turismo con países de Alianza del Pacífico creció más del 20% en 2014. Recuperado de: http://www.anato.org/index.php/vitrina/463-turismo-con-paises-de-alianza-pacifico-crecio-mas-del-20-en-2014

Alianza del Pacífico. (2013). Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Expedido el 06 de junio de 2012. Paranal, Antofagasta, Chile.

Alonso, J. A. (2013). "Tiempos de cambio en la cooperación internacional para el desarrollo". En Erli Marín y Claudia Romero. Cuando el Sur piensa el Sur. Los giros de la cooperación al desarrollo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ávila, R. (2015). Ocde considera que el ingreso de Colombia sería en 2016. En Portafolio. Recuperado de: http://www.portafolio.co/economia/ingreso-colombia-la-ocde-2016

Bayón, M. (2009). "Persistencia de un modelo social excluyente en México". *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, N° 3, 331-347.

Bushnell, D. (2007). Colombia. Una nación a pesar de sí misma. Bogotá: Editorial Planeta.

Cardoso, F. y Faletto, E. (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: siglo xxi editores. P. 164.

Casilda, R. (2004). "América Latina y el Consenso de Washington". *Boletín Económico de ICE*. N° 2803, abril-mayo. Pp. 19-38.

Chan, J. (2015). "Perú, las cadenas globales de valor y la cooperación en la Alianza del Pacífico". En: Adriana Roldán [Ed.]. (2015). *La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Craig, P. & LaFollette, K. (1997). *The capitalist revolution in Latin America.* Nueva York, USA: Oxford University Press. P. 229.

Currie, L. (1966) Accelerating development: the necessity and the mains. Nueva York: McGraw Hill. P. 255.

Cepeda, F. (2005). "La crisis de la gobernabilidad en Colombia". En: Jorge Domínguez y Michael Shifter. *Construcción de la Gobernabilidad democrática en América Latina.* Bogotá: Fondo de Cultura Económica. Pp. 213-242.

Deneulin, S. (2006). *The capability approach and the praxis of development.* Houndmills: Palgrave Macmillan, 2006.

El Espectador. (2014). "Colombianos podrán optar por 50 becas de la Alianza del Pacífico". *El Espectador*. Recuperado de: http://www.elespectador.com/noticias/educacion/colombianos-podran-optar-50-becas-de-alianza-del-pacifi-articulo-511174

El País. (2013). "Alianza del Pacífico es una oportunidad de desarrollo para Colombia": presidente Santos. *El País*. Recuperado de: http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/viceministros-comercio-alianza-pacifico-reunen-para-ultimar-detalles

El País. (2014). "Aumenta turismo entre países de la Alianza del Pacífico". *El País*. Recuperado de: http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/aumenta-turismo-entre-paises-alianza-pacifico

Escobar, A. (1986). "La invención del desarrollo en Colombia". *Lecturas de economía*, 20, 9-35.

Farné, S. (2003). *Estudio sobre la calidad del empleo en Colombia.* Lima: Organización Mundial del Trabajo (OIT).

Farné, S., Vergara, C. y Baquero, N. (2011). *La calidad del empleo en medio de la flexibilización laboral. Colombia 2002-2010.* Bogotá: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social; Universidad Externado de Colombia.

Fresneda, O., González, J., Sarmiento, L. y Cárdenas, M. (1997). "Reducción de la pobreza en Colombia: el impacto de las políticas públicas". En J. Zeballos (ed.). *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Quito: PNUD

Garay, L. (2004). Colombia, estructura industrial e internacionalización: 1967-1996. Bogotá: biblioteca virtual del banco de la República. http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrilatina/indice.htm Búsqueda realizada el 09 de marzo de 2015.

Gasper, D. & van Staveren, I. (2003). "Development as freedom – and as what else?" *Feminist Economics*, 9(2-3), 137-161.

Holsti, K. (1967). International politics: a framework for analysis. Nueva Jersey: Prentice-Hall.

Kaplan, M. (1967). *System and process in international politics*. Nueva York: John Wiley and Sons, Inc.

Korany, B. (1994). "End of History, or the continuation and accentuation? The Global South and the new transformation literature". *Third World Quarterly*, 15, (1), 7-15.

Levander, C. & Mignolo, W. (2011). Introduction: the Global South and world dis/order. The Global South 5(1), 1-11

López, A. & Liévano I. (1963). *Colombia en la hora cero: proceso y enjuiciamiento del Frente Nacional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. 386 p.

Lozano, J. (2013). "Introducción: el rol de la confianza en las nuevas dinámicas internacionales". En Erli Marín y Claudia Romero. *Cuando el Sur piensa el Sur. Los giros de la cooperación al desarrollo.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Pp. 119-61.

Macana, M. y Valdivieso, A. (2014). "Cooperación en la lucha contra las drogas y el crimen transfronterizo entre los Estados de la Alianza del Pacífico". En: Eduardo Pastrana y Hubert Gehring. (2014). *Alianza del Pacífico: mitos y realidades.* Cali: Universidad Santiago de Cali. Pp. 541-577.

Meade, J. (2015). La Alianza del Pacífico. Periódico El Tiempo. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/la-alianza-del-pacifico-jose-antonio-meade-kubribrena-columnista-el-tiempo/15353776

Moncayo, E. (2003). "Resultados de las reformas del Consenso de Washington en los países andinos: estabilización incompleta, profundización de los desequilibrios sociales y crecimiento precario". *Economía y desarrollo*. Vol. 2, (1), 73-95.

Mora, J. y Ulloa M. (2011). *El efecto de la educación sobre la calidad del empleo en Colombia.* Cali: Borradores de Economía y Finanzas, Universidad Icesi.

Myrdal, G. (1956). *An international economy: problems and prospects.* Nueva York: Harper.

Nussbaum, M. (2003). "Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice". *Feminist Economics*, 9 (2-3), 33-59.

Ocampo, J. y Martin, J. (2004). *América Latina y el Caribe en la era global*. Bogotá: Comisión Económica para América Latina. P. 391.

OECD. (2015). Secretary General's report to ministers. Paris: OECD Publishing.

Pastrana, E., Betancourt, R. & Castro R. (2014). "Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional de cara a la multipolaridad creciente". En: Eduardo Pastrana y Hubert Gehring. (2014). *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*. Cali: Universidad Santiago de Cali. Pp. 173-206.

Pagel, H., Ranke, K., Hempel, F. & Köhler, J. (2014). *The use of the concept "Global South" in Social Science & Humanities*. Paper presentado en el simposio "Globaler sudden / Global South: kriticshe perspektiven". Berlin: Humboldt-universität zu Berlin.

Pineda, J. (2006). *Calidad del empleo: comparaciones locales para Colombia*. Ponencia presentada en el seminario sobre "Los estudios interdisciplinarios sobre desarrollo: características y retos", organizado por el CIDER, Universidad de los Andes, el 12 de octubre de 2006.

Prebisch, R. (1962). "The economic development of Latin America and its principal problems". En *Economic bulletin for Latin America*, Vol 7, 1, 1-22.

República de Colombia. (2015). Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país. Bogotá: Presidencia de la República. Pp. 145.

Restrepo, J. (2004). "El desarrollo en Colombia: historia de una hegemonía discursiva". *Revista Lasallista de Investigación*, 1, 1, 27-36.

Robeyns, I. (2005). "The capability approach: a theoretical survey". *Journal of Human Development*, Vol. 6, nº 1, 93-114.

Rodríguez, C. (2015). "Falta aprobación de 22 comités para estar en lista de la Ocde". *Periódico La República*, sección economía, pág. 4.

Sánchez, M. A. (2014). El aumento del ingreso per cápita no ha servido para reducir la desigualdad. Periódico La República, agosto 25 de 2014. Recuperado de: http://www.larepublica.co/el-aumento-del-ingreso-c%C3%A1pita-no-ha-servido-para-reducir-la-desigualdad_159951

Sandbrook, R. (2000). Globalization and the limits of neoliberal development doctrine. Third World Quarterly, 21, 6, 1071-1080.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Nueva York: Anchor Books.

Silva, G. (1989). "El origen del Frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar". En *Nueva Historia de Colombia. Historia Política, 1946-1986.* Volumen II. 179-210. Bogotá: Editorial Planeta.

Silva-Colmenares, J. (2010). *Colombia: crecimiento económico y desarrollo humano. Algunas características del proceso en el lapso 1959-2010*. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.

Sosa, L. (2010). *Los efectos sociales del Consenso de Washington*. Momento. Año 25, (2). Guatemala: Konrad Adenauer Stiftung.

Tassara, C. (2011). Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo En UNAULA 31, Revista de la Universidad Autónoma Latinoamericana, octubre 2011. Pp.41-97.

Tassara, C. (2013). "La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos". En Carlo Tassara. Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas

públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano. Medellín: Ediciones UNAULA. Pp. 237-286.

Thorp, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo xx.* Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo. P. 389.

Torres, C. (2007). *De las aulas a las urnas. La Universidad del Rosario, la Séptima Papeleta y la Constitución de 1991.* Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. P. 129.

Tremolada, E. (2014). La Integración de la Alianza del Pacífico. En Eduardo Pastrana y Hubert Gehring. (2014). *Alianza del Pacífico: mitos y realidades.* Cali: Universidad Santiago de Cali. Pp. 145-169.

Torres, D. (2011). *Sesenta años de la política comercial en Colombia. Del letargo de la protección al salto al vacío de la apertura*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano. Pp. 366.

Vargas-Alzate, L., Sosa, S. & Rodríguez-Ríos J. (2012). *El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos*. Colombia Internacional, 76, 259-292.

Urrutia, M. (1990). *40 años de desarrollo: su impacto social.* Bogotá: Banco Popular. P. 207.

Williamson, J. (1990) "What Washington means by policy reform." *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Peterson Institute for International Economics.

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas

The Foreign Policy of Colombia, the OECD and the Peer Review of the Public Policies

Fecha de recepción: Junio de 2015
Fecha de aceptación: Agosto de 2015

Carlo Tassara

PhD en Teoría e Investigación social, con más de treinta años de experiencia en temas de cooperación para el desarrollo, relaciones euro-latinoamericanas y políticas públicas de inclusión social. Profesor de Estrategias para la cooperación en la Universidad de Roma Sapienza y docente de posgrado en varias universidades colombianas, se desempeña también como consultor de entidades públicas y privadas.
***Página web**: https://uniroma1.academia.edu/CarloTassara*
***Dirección postal**: Università di Roma Sapienza. Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale (CORIS). Via Salaria 113 - 00198 Roma, Italia.*
***Correo electrónico**: tassara@cisp-ngo.org*

Citación sugerida: Tassara, Carlo. 2015. La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de las políticas públicas. En: Carlo Tassara (Editor). Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, Vol. 2, N° 2, Julio-Diciembre 2015 (pp. 69-103). Número monográfico "Colombia en el escenario internacional: oportunidades y retos para el desarrollo". Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo y Editorial Bonaventuriana.

Resumen

Después de un período caracterizado por múltiples criticidades, la política exterior y el posicionamiento internacional de Colombia han cambiado de manera significativa. En este marco, el proceso de adhesión a la OCDE es una apuesta relevante y apunta a consolidar su nuevo estatus de país emergente. Entre otros, esta organización se caracteriza por el uso de la revisión entre pares para mejorar la calidad de la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas de sus estados miembros. Con base en lo anterior, este artículo analiza las implicaciones de la incorporación de Colombia a la OCDE, con especial referencia a las políticas sociales y fiscales, y plantea una reflexión sobre las ventajas que el país podría conseguir gracias a su membresía.

Palabras clave: Colombia, OCDE, Política exterior, Relaciones internacionales, Revisión entre pares.

Abstract

After a period characterized by many criticalities, the foreign policy and the international standing of Colombia has changed significantly. In this framework, the accession process of Colombia to the OECD represents a relevant challenge and it is aimed at consolidating Colombian new status of emerging country. Among other things, this organisation is defined by the use of the peer review to improve the quality of the formulation, implementation and monitoring of its Member States public policies. On that basis, this article aims (1) to analyse the implications of Colombia's incorporation into the OECD, with particular reference to the social and fiscal policies, and (2) to propose a reflection on the advantages that Colombia could achieve through its membership.

Keywords: Colombia, Foreign Policy, International Relations, OECD, Peer Review, Public policies.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende analizar el proceso de adhesión de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), enmarcándolo en las directrices de su política exterior y planteando algunas hipótesis acerca del posible valor agregado de la operación.

Con este propósito, se aborda primero una breve revisión del posicionamiento y la política exterior de Colombia en el escenario internacional, evidenciando las criticidades enfrentadas durante el período de gobierno del Presidente Uribe y los cambios que se han dado a partir del primer mandato del Presidente Santos.

La segunda parte del artículo presenta una contextualización conceptual y metodológica de la revisión entre pares, por un lado, y un somero análisis de su utilización en diferentes ámbitos internacionales, por el otro.

A continuación, se ponen de relieve las características del proceso de adhesión y se exponen las posibles implicaciones de la incorporación de Colombia a la OCDE, con especial referencia a las políticas públicas en materia social y fiscal.

Finalmente, la cuarta y última parte esboza algunas ideas sobre las ventajas que podría proporcionarle al país la membresía en la organización y la participación activa en sus dinámicas institucionales.

1. PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA

En esta primera parte del artículo se analizan la evolución de la política exterior en los últimos veinte años, por un lado, y las principales características del posicionamiento internacional de Colombia en la coyuntura actual, con énfasis en el proceso de adhesión a la OCDE, por el otro.

1.1 Política exterior colombiana entre dos siglos

La política exterior colombiana ha cambiado bastante en los últimos años. Según Borda *et al.*

> La Política de Seguridad Democrática ha tenido logros muy importantes, aunque incompletos, en su propósito de recuperar el control del territorio nacional por parte del Estado y debilitar

> la capacidad militar de la guerrilla. Sin embargo, la política exterior que ha acompañado esta estrategia ha tenido costos crecientes que afectan de manera seria las relaciones internacionales de Colombia y que implican la necesidad de su replanteamiento (Borda *et al.* 2011: 11-12).

Con el propósito de profundizar el análisis, la misma fuente (Borda et al. 2011: 11-13) señala que -entre los años noventa y los primeros años de este siglo- la priorización de la dimensión militar y de los vínculos con Estados Unidos han afectado las relaciones del país tanto con sus vecinos como con la comunidad internacional en su conjunto. Lo anterior ha impactado en la apreciación de Colombia, que ha pasado de ser percibido «como un Estado promotor de iniciativas regionales (en los años ochenta), a […] un foco de problemas (en los años noventa), [a] un país perturbador» en la primera década del dos mil.

En este marco, Colombia ha corrido el riesgo de afectar unos de sus activos más relevantes, como es el respeto del derecho internacional. Se pueden identificar dos dimensiones del problema, una de tipo regional, en las relaciones con otros países de la región como Ecuador y Venezuela, y una más global que concierne la comunidad internacional en su conjunto.

En lo referente a la primera dimensión, el caso más conocido es el de la Operación Fénix, que fue llevada a cabo el 1° de marzo de 2008 por medio de un ataque de la Fuerza Aérea Colombiana y de personal policial y militar en Angostura, una zona selvática de la Provincia ecuatoriana de Sucumbíos. Esta operación causó la muerte de veinticinco personas entre civiles y guerrilleros, incluido el segundo comandante de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Édgar Devia alias Raúl Reyes, y produjo una crisis diplomática por la violación colombiana de la soberanía ecuatoriana y por la presencia ilegal de las FARC en territorio ecuatoriano (OEA-CIDH 2010)[1].

La segunda dimensión del problema remonta al periodo entre finales de los noventa y principios de los años dos mil, cuando Colombia tuvo que enfrentar la reagudización del conflicto armado interno y la consecuente crisis del desplazamiento

[1] Ver también https://es.wikipedia.org/wiki/Operaci%C3%B3n_F%C3%A9nix (consulta del 04/09/2015).

(Tassara 2015b). En este contexto, las gestiones de la administración colombiana fueron cuestionadas por varios gobiernos y organizaciones de la sociedad civil (OSC), la Unión Europea[2] y agencias de las Naciones Unidas, especialmente en los siguientes aspectos: propensión para una solución militar del conflicto interno; aprobación del estatuto antiterrorista[3]; dudosa aplicación del derecho internacional humanitario y escaso respeto de los derechos humanos; posición de rechazo y hostigamiento hacia las OSC en general, y especialmente de las de derechos humanos; concesión de alguna forma de impunidad a los grupos paramilitares y de autodefensa; escasa atención a los aspectos de verdad, justicia y reparación hacia las víctimas del conflicto armado (Gómez Quintero 2007: 6-7).

Lo anterior, contribuyó a crear las condiciones propicias por el inicio del proceso de Londres-Cartagena-Bogotá[4] (2003-2007) y la actuación del G-24[5], que desde la Conferencia de Londres acompañaron la formulación, coordinación e implementación de los planes de asistencia humanitaria y cooperación para el desarrollo que la comunidad internacional brindó a Colombia para enfrentar la crisis antes mencionada.

Las OSC colombianas presentes en Londres reclamaron que se creara un espacio democrático en el que los actores no estatales pudieran participar en la resolución del conflicto interno y se garantizaran esfuerzos a largo plazo para restablecer la paz. El proceso posterior consistió en un diálogo tripartito entre el

[2] En particular, las divergencias entre el gobierno colombiano y la Unión Europea llegaron a un paso de la crisis diplomática en febrero de 2004, cuando la política de seguridad colombiana fue duramente cuestionada por varios gobiernos de la Unión y el discurso del Presidente Uribe ante el Parlamento Europeo fue recibido negativamente por muchos de sus miembros.

[3] El estatuto antiterrorista fue aprobado en diciembre de 2003, reformó transitoriamente cuatro artículos de la Constitución y permitió los allanamientos, detenciones e interceptaciones telefónicas sin orden judicial, el empadronamiento de personas y le otorgó a las fuerzas militares poderes de policía judicial. En su momento, el Representante para Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, Michael Frühling, declaró que el estatuto se podía prestar para abusos y denunció que el mismo violaba algunos tratados internacionales firmados por el país.

[4] La Declaración de Londres (10 de julio de 2003) se convirtió en un primer marco de referencia en las relaciones entre el gobierno colombiano, la sociedad civil y la comunidad internacional. La Declaración de Cartagena (3 de febrero de 2005) reafirmó el proceso iniciado en Londres y enfatizó la necesidad de mantener el acompañamiento de la comunidad de cooperantes a Colombia. Las Declaraciones de Consensos de Organizaciones de la Sociedad Civil Colombiana (Cartagena, 2 de febrero de 2005 y 2-3 febrero de 2007) consolidaron la concertación a nivel de la sociedad civil y fueron acogidas favorablemente por los cooperantes y el gobierno colombiano. La Declaración de Bogotá (30 noviembre de 2007) fue aprobada en el marco de la tercera conferencia internacional sobre Colombia y ratificó los compromisos antes mencionados.

[5] El grupo compuesto por los países donantes y las agencias de Naciones Unidas más comprometidos en apoyar a Colombia.

estado, los países donantes y la sociedad civil y se caracterizó por el compromiso del gobierno colombiano de acoger las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la reafirmación de la importancia del reconocimiento del papel de las OSC (PNUD 2007). Sobre esta base

> El gobierno de Colombia diseñó e implementó una hoja de ruta para la construcción de la primera Estrategia de Cooperación internacional, la cual fue presentada en Cartagena, en 2005, […] y fue el resultado de un proceso de consulta con la sociedad civil y la comunidad internacional. Durante 2006 y 2007 se intensificaron las mesas de trabajo [y se formuló la estrategia antes mencionada] (PNUD http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aCa020031--&x=51705#4, consulta del 09/08/2015).

Ahora bien, a partir del primer período del Presidente Santos (2010-2014), el país ha cambiado sustancialmente postura en el abordaje de su posicionamiento internacional y algunos de estos cambios fueron inspirados por los contenidos del informe final de la Misión de política exterior 2009-2010.

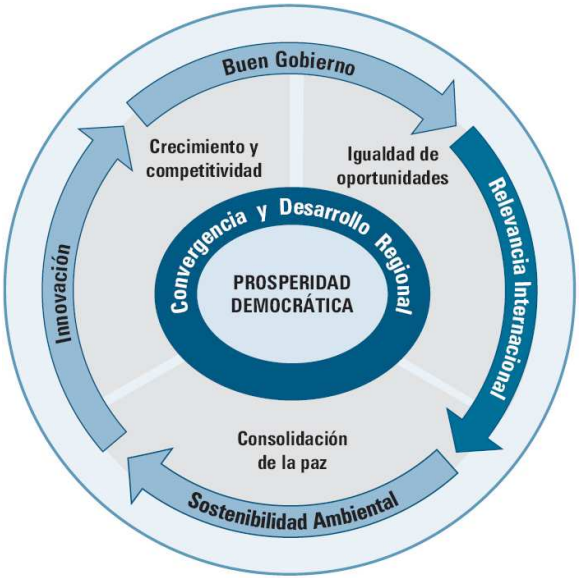
A fines de 2008, en la víspera del último bienio del segundo período de gobierno del Presidente Uribe (2006-2010), el entonces Ministro de Relaciones Internacionales, Jaime Rodríguez Merizalde, promovió –por primera vez en la historia de Colombia- la creación de una Misión de política exterior[6]. Después de un año de trabajo, en abril de 2010, la misión formuló su «diagnóstico sobre lo que Colombia puede y debe hacer a mediano y largo plazo para desarrollar una política exterior más eficaz, teniendo en cuenta las oportunidades y los riesgos del entorno internacional» (Borda *et al.* 2011: 4).

[6] La misma se instaló en abril de 2009, bajo la coordinación técnica de Fedesarrollo, y fue conformada por siete destacados expertos en diferentes disciplinas (Sandra Borda, Gustavo Bell, Hernando José Gómez, Socorro Ramírez, Mauricio Reina, Camilo Reyes y Juan Tokatlian) y dos asesores internacionales (Jorge Domínguez y Luis Felipe Lampreia). Finalmente, el informe final fue revisado por Tony Blair, ex primer ministro del Reino Unido.

El informe final contenía doce recomendaciones[7], que sus autores consideraban precondiciones esenciales para «impulsar una nueva política exterior que busque una diversificación de interlocutores en el escenario internacional, una ampliación de su agenda temática en sus relaciones con el mundo, y un fortalecimiento decido de los instrumentos para lograrlo» (Borda *et al.* 2011: 17).

Este cambio de rumbo se reflejó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 Prosperidad para todos, que se articula en tres pilares y cuatro ejes transversales e incluye un eje dedicado específicamente a la Relevancia internacional (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Pilares y Ejes del PND 2010-2014



Fuente: DNP 2011: 671.

La premisa es que «En los últimos años, la posición e importancia de Colombia en los escenarios globales se ha fortalecido y el país ha pasado a ocupar un lugar de mayor relevancia en la comunidad internacional» (DNP 2011: 671).

En consecuencia, la nueva política exterior apunta a consolidar la inserción del país en los escenarios regionales, multilaterales y globales, con los objetivos de

[7] Sin embargo, la escasa consideración que fue reservada a la primera recomendación, relativa a la asunción de las relaciones internacionales como una política de Estado, no condicionada por los vaivenes de las distintas administraciones y los personalismos del presidente de turno, sigue siendo el talón de Aquiles de la política exterior de Colombia (Borda et al. 2011: 18).

(1) robustecer el comercio y ampliar la participación en los mercados[8]; (2) promover las inversiones transnacionales; (3) reafirmar los vínculos con América Latina y el Caribe; (4) diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales, destacando el ingreso a la OCDE y la *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC); (5) contribuir a la paz y la seguridad; (6) fortalecer la cooperación internacional, como país oferente y receptor; (7) defender los intereses nacionales en las cortes y organismos internacionales; (8) impulsar la política migratoria y consolidar el servicio consular; (9) fortalecer el Ministerio de Relaciones Internacionales y dotarlo de mayor capacidad de gestión (DNP 2011: 672-690).

En este contexto, «Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales. Hay que "saber globalizarse" y no simplemente "dejarse globalizar". Para ello pondremos en marcha una política exterior moderna que mire hacia el futuro, con una estrategia diplomática que multiplique y haga más eficaz la presencia de Colombia en los organismos multilaterales y profundice las relaciones bilaterales[9]» (DNP 2011: 508-509).

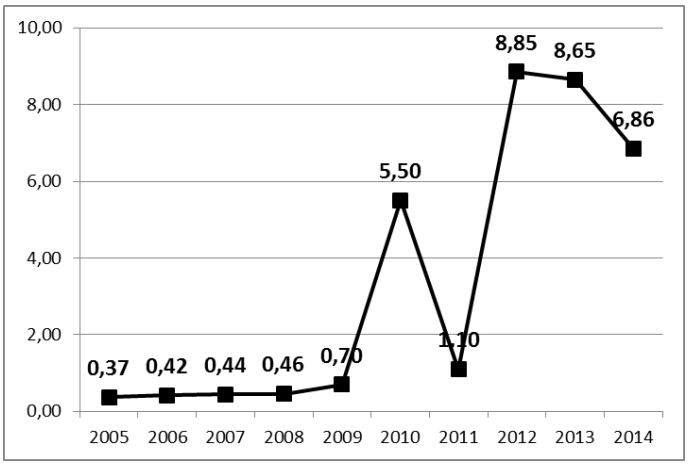
El análisis del papel desempeñado por Colombia en la cooperación internacional para el desarrollo puede ser un buen ejemplo del nuevo enfoque antes mencionado (Tassara 2013a: 21). Desde 2010 el país ha intensificado de manera relevante las actividades de cooperación Sur-Sur (ver Gráfico 2), llegando a formalizar que «la cooperación constituye una herramienta de política exterior que permite profundizar las relaciones internacionales» (APC Colombia 2012b: 20) y que, al mismo tiempo, «puede convertirse en un elemento útil para promover el comercio y la inversión entre los países en desarrollo» y «constituye una apuesta importante del gobierno nacional a mediano y largo plazo» (Acción Social 2009: 5-6).

El país desempeñó un papel muy proactivo también en la promoción de iniciativas innovadoras en la gestión de la cooperación Sur-Sur. Por ejemplo, se puede recordar que, conjuntamente con España, México y Chile, Colombia lideró el

[8] Con énfasis en la implementación de los tratados de libre comercio con Canadá, *European Free Trade Association* (EFTA), Estados Unidos y Unión Europea, por un lado, y el desarrollo de estrategias activas en el Asia-Pacífico.
[9] Del discurso de posesión pronunciado por el Presidente Juan Manuel Santos el 7 de agosto de 2010.

diseño del Programa de Fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB[10]), que fue aprobado en la XVIII Cumbre Iberoamericana de San Salvador en octubre de 2008. Este programa cuenta con la adhesión de catorce países y tiene tres objetivos: «(1) Fortalecer las capacidades institucionales de los organismos responsables de la cooperación. (2) Mejorar la calidad de la Cooperación Sur-Sur […] a través de la gestión del conocimiento. (3) Posicionar y visibilizar la Cooperación Sur-Sur de la región en el marco global de la cooperación al desarrollo»[11].

Gráfico 2. Recursos de cooperación Sur-Sur ejecutados por Colombia
(millones USD)



Tasa de cambio USD/COP: Banco de la República (consulta del 05/09/2015) http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_ts_trm.htm#cotización.
Fuente: APC Colombia 2012a: 16; 2013a: 39-40 y 2015b: 24.

Además, en los últimos años, Colombia ha intensificado su participación en los componentes de cooperación de cuatro mecanismos regionales: la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina, la Alianza del Pacífico[12], y

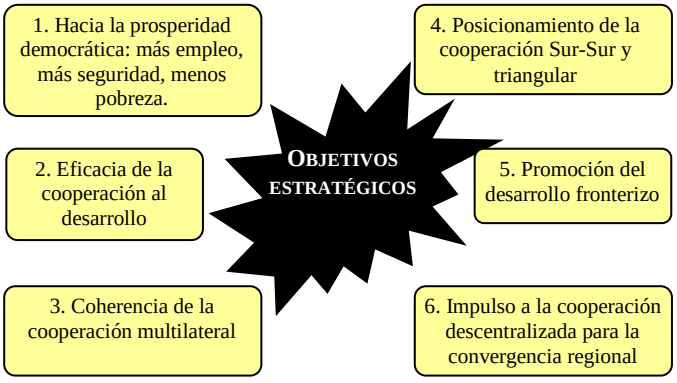
[10] La SEGIB es el órgano permanente de apoyo a la Conferencia Iberoamericana y a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, integrada por los veintidós países, diecinueve en América Latina y tres en la península Ibérica.
[11] Página web del Programa: http://www.cooperacionsursur.org/informacion-del-programa/objetivos-estrategicos-y-lineas-de-accion.html (consulta del 06/08/2015).
[12] Esta iniciativa fue lanzada en Lima el 28 de abril del 2011, por el entonces Presidente del Perú Alán García, con la Declaración de Lima. La Alianza cuenta con cuatro miembros plenos (Chile, Colombia, México y Perú) y cuarenta y dos países observadores (dos de ellos, Costa Rica y Panamá, en proceso de integración) y tiene el propósito de «profundizar la integración entre estas economías y definir acciones conjuntas para la vinculación comercial con Asia-Pacífico, sobre la base de los acuerdos […] existentes entre los Estados parte». Los cuatro miembros plenos reúnen el 40% del producto interno bruto (PIB) de América Latina y, si se les contara como un solo país, en el 2012 fueron la novena economía del planeta (Alianza del Pacífico: https://es.wikipedia.org/wiki/Alianza_del_Pac%C3%ADfico, consulta del 06/09/2015).

el Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (FOCALAE), que surgió por iniciativa de Singapur y Chile en 1999 (APC Colombia 2012a: 21). Sin olvidar que el país apostó «por un alineamiento de la cooperación Sur-Sur a la Declaración de París convirtiéndose, entre los países en desarrollo, en uno de sus principales impulsores en la región y en el mundo» (Ayllón Pino 2011: 115).

En lo referente a la política sectorial, es importante resaltar que la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2012-2014 se fundamentó en el eje Relevancia internacional del PND 2010-2014 y que, por primera vez en la historia, la ENCI planteó la cooperación no solo como un canal para captar recursos externos y promover el desarrollo del país, sino también como una herramienta de política exterior.

Más específicamente, «La cooperación internacional continuará su consolidación como un instrumento de política exterior que ayude a fortalecer los ejes estratégicos para el logro de la prosperidad democrática […]. A través de la cooperación internacional se fortalecerán las capacidades del país para el logro de un crecimiento sostenible, un desarrollo regional y social integral, y un buen gobierno» (DNP 2011: 521).

Gráfico 3. Objetivos estratégicos de la ENCI



Fuente: Elaboración del autor con base en APC 2012b: 17-20.

En febrero de 2012 la Cancillería y la APC Colombia (2012b) presentaron la ENCI 2012-2014, que formaliza los objetivos estratégicos indicados en el Gráfico 3. Al respecto, es oportuno subrayar que el tema del Posicionamiento de la cooperación

Sur-Sur y triangular juega un papel central en la estrategia y que el documento señala algunos elementos que caracterizan la cooperación colombiana, como el aprovechamiento de las buenas prácticas, a nivel metodológico, y la ampliación de los programas regionales como la Estrategia de Cooperación con los Países de la Cuenca del Caribe y el Programa Regional para Mesoamérica, a nivel geográfico.

Además, se afirma que «Colombia iniciará procesos de cooperación con regiones de creciente interés en la política exterior, como Asia y África» y se ratifica el compromiso con la Agenda de la Eficacia de la Cooperación y el propósito de continuar «trabajando en el desarrollo del bloque temático de Cooperación Sur-Sur y Triangular acogido en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan» (APC Colombia. 2012b: 19). Posteriormente, el fortalecimiento y la ampliación de la cooperación Sur-Sur se vincula directamente «con el propósito de Colombia de reafirmar su liderazgo internacional y su aspiración de convertirse en miembro de la OCDE y de la APEC» (APC Colombia 2013b: 4-5).

El enfoque planteado en el PND 2010-2014 quedó confirmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país: Paz Equidad Educación, cuyo sexto objetivo de la estrategia transversal Buen gobierno apunta a «Promover y asegurar los intereses nacionales mediante el fortalecimiento y la diversificación geográfica y temática de la política exterior y la cooperación internacional» (DNP 2014: 428). En este marco, se pretende consolidar el

> […] posicionamiento de Colombia en instancias multilaterales, subregional, regional y global para la defensa y promoción de los intereses nacionales. A 2018, Colombia consolidará las relaciones bilaterales con sus vecinos de América Latina y el Caribe, y fortalecerá sus relaciones en África, Eurasia y Asia Pacífico y Central. Se trabajará en mantener y diversificar las fuentes y modalidades de cooperación, y posicionar las buenas prácticas de Colombia en el mundo […]. Así mismo, continuará con su activa participación en los foros multilaterales y en los mecanismos de concertación e integración regional. Colombia habrá cumplido con la mayoría de los instrumentos a los que el país adhirió mediante el Memorando inicial para su ingreso como miembro pleno de la OCDE (DNP 2014: 426).

Igualmente, la hoja de ruta de APC Colombia (2015a) para el período 2015-2018, aprobada en mayo de 2015, reafirma «el rol de la cooperación internacional en el cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible y el apoyo al acceso de Colombia a la OCDE».

1.2 Nuevo posicionamiento de Colombia y desafío del ingreso en la OCDE

Como se apreció en el anterior acápite, en los últimos años Colombia ha cambiado bastante su posicionamiento internacional con el propósito de consolidar su nuevo estatus y su proyección de país emergente y, en este marco, ha empezado a jugar un papel protagónico en la cooperación internacional para el desarrollo.

Asimismo, el país ha mostrado la capacidad de adaptarse a los vaivenes de las relaciones internacionales. Tras un largo período de tiempo en el cual las relaciones exteriores han sido caracterizadas por el dualismo representado por los Estados Unidos (*respice polum*, o "mira al polo") y sus vecinos latinoamericanos (*respice similia*, o "mira a los semejantes"), desde principios de este siglo las cosas han empezado a cambiar y, por decirlo con Uribe Villa (2011: 72-73), la estrategia colombiana se ha vuelto más compleja y global y hoy día obedece

> […] a un *respice varia et mutabilia* (o "mira a lo que es diverso y cambiante"), es decir, una política más flexible y diversificada, en función de tópicos y coyunturas cambiantes y mucho más referente a temas, problemas y agendas más que a países o polos. En este universo de relaciones, las prioridades de la cooperación Sur-Sur colombiana se han constituido en función de una variedad de factores, entre los que destacan la proximidad geográfica, las relaciones comerciales, los acuerdos de integración económica y las relaciones diplomáticas.

En este mismo contexto, se puede interpretar la aspiración de Colombia de lograr su aceptación como miembro permanente de la OCDE[13] y como socio no miembro pleno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN[14]).

Teniendo en cuenta la importancia que la OCDE le reconoce a la cooperación para el desarrollo, por un lado, y el papel estratégico que desempeña su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en la definición de las políticas de este sector, por el otro, es evidente que el compromiso de Colombia en participar activamente en las iniciativas vinculadas con la agenda sobre la eficacia de la ayuda y la promoción de la cooperación Sur-Sur se pueden interpretar a la luz de los intereses estratégicos que se mencionaron anteriormente.

Pero la apuesta relativa a la participación de Colombia en la OCDE[15] tiene implicaciones que van más allá de lo anterior. Para entenderlas mejor es necesario analizar brevemente las características y los objetivos de esta organización internacional.

La OCDE nació en 1961 y es la sucesora de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), resultado del Plan Marshall[16] -que se llevó a cabo entre 1947 y 1951- y de la Conferencia de Cooperación Económica Europea, que existió entre 1948 y 1960. Los objetivos principales de la OECE eran garantizar la

[13] El Presidente Juan Manuel Santos formalizó por primera vez el deseo de Colombia de integrarse en la OCDE en enero de 2011, durante una visita a París. Este objetivo está incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que evidencia la necesidad del «diseño de un plan para la aceptación dentro de la OCDE. El ingreso a esa organización le permitirá al país beneficiarse de los trabajos y las experiencias en formulación de política pública de las economías líderes del mundo» (DNP 2011: 514). Después de firmar varios acuerdos de colaboración y ser aceptada como miembro del Comité de inversiones en diciembre de 2011, en mayo de 2013 Colombia fue invitada oficialmente a negociar su ingreso como miembro permanente, junto a Lituania. Hoy día los únicos países latinoamericanos miembros plenos de la organización son México y Chile.

[14] El 1º de junio de 2013 el Presidente Juan Manuel Santos, con ocasión de la próxima firma de acuerdo de intercambio de información en materia de seguridad y lucha contra el narcotráfico y el terrorismo entre Colombia y la OTAN, que se dio el 25 de junio en Bruselas, anunció el inicio de «un proceso de acercamiento, de cooperación, con miras también a ingresar a esa organización» (Presidencia de la República http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Junio/Paginas/20130601_04-Presidente-Santos-anuncia-suscripcion-de-acuerdo-de-cooperacion-con-la-OTAN-con-miras-a-que-Colombia-ingrese-a-.aspx, consulta del 15/08/2015).

[15] Se señala que otros artículos publicados en este número de la revista abordan esta temática desde el punto de vista económico y comercial (García Duque 2015) y de las implicaciones para el desarrollo social (Vargas-Alzate 2015).

[16] El Plan Marshall (o *European Recovery Program*) fue impulsado por los Estados Unidos para apoyar la reconstrucción de los países de Europa occidental arrasados por la Segunda Guerra Mundial, consolidar la hegemonía política y comercial estadunidense en la región, y contener el posible avance de la influencia soviética. El plan se ejecutó con una inversión de 17.000 millones de dólares de la época, correspondientes a unos 220.000 millones de dólares de hoy (Tassara 2013b: 39-40).

puesta en marcha del plan y supervisar la distribución de la ayuda. El 14 de diciembre de 1960, en París, veinte países europeos y norteamericanos impulsaron la creación de la nueva organización con la firma de la "Convención de la OCDE" (Tassara 2013b: 45).

Hoy en día la organización, cuya sede principal está ubicada en París, tiene treinta y cuatro estados miembros plenos[17] y se dedica a la realización de estudios y análisis y a la formulación de recomendaciones para mejorar la calidad de las políticas públicas de los asociados y de la comunidad internacional en general. Su objetivo es promover políticas tendientes a consolidar la expansión de la economía, aumentar el empleo y mejorar el nivel de vida de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.

Según Catalina Crane, Jefe de la Delegación de Colombia ante la OCDE desde 2013, lo que pretende esta organización «es que los mercados operen de manera predecible, equilibrada, que […] no haya ventajas o desventajas para nadie, ni de las administraciones sobre el sector privado ni del sector privado frente al Gobierno, ni de un país frente a otro, de las empresa grandes frente a las pequeñas […]. Buscan establecer un campo de juego equilibrado» (Asobolsa 2014: 29).

El Departamento de Asuntos Económicos es el servicio más reconocido de la OCDE y se encarga de estudiar los temas económicos, las perspectivas mundiales y las alternativas de política económica de los países miembros. En este contexto, le da énfasis al análisis de las cuestiones estructurales y macroeconómicas y a la formulación de las mejores prácticas para la elaboración de estrategias de desarrollo en los distintos sectores afectados, incluidas las políticas industriales y de empleo.

Los economistas de este departamento trabajan también sobre cuestiones de balanzas de pagos y comercio exterior, examinan el funcionamiento del sistema monetario internacional y estudian la incidencia de las medidas gubernamentales en

[17] Otros doce países adhieren a la Declaración sobre inversión internacional y empresas multinacionales de 1976 y participan en el Comité de Inversiones, así: Argentina (desde 1997), Brasil (1997), Lituania (2001), Letonia (2004), Rumania (2005), Egipto (2007), Perú (2008), Marruecos (2009), Colombia (2011), Túnez (2012), Costa Rica (2013) y Jordania (2013). Además, veinticuatro países participan como observadores en varios comités, a los que se suman otros cincuenta comprometidos en diversas actividades (ver https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_para_la_Cooperaci%C3%B3n_y_el_Desarrollo_Econ%C3%B3micos, consulta del 06/09/2015).

temas tales como la agricultura, industria, energía, medio ambiente, desarrollo regional, mercados de trabajo y política presupuestaria.

A lo largo del tiempo la cobertura de la organización se ha ampliado mucho y en la actualidad cuenta con varios departamentos y direcciones[18] que abordan múltiples ámbitos temáticos considerados prioritarios por los países miembros (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Ámbitos temáticos abordados por la OCDE

Administración pública	Comunicaciones	Finanzas e Inversiones
Agricultura, pesca y alimentación	Desarrollo países emergentes	Gobierno corporativo
Asuntos fiscales e Impuestos	Desarrollo sustentable y crecimiento verde	Medio ambiente
Asuntos sociales y de bienestar	Desarrollo urbano, rural y regional	Migración
Biotecnología y Seguridad química	Economía y crecimiento	Salud
Ciencia, Tecnología e Innovación	Educación	Seguros y Pensiones
Combate a la corrupción	Empleo	Tecnología de la información
Comercio	Energía y Energía nuclear	Transporte
Competencia comercial	Empresa, Industria y Servicios	

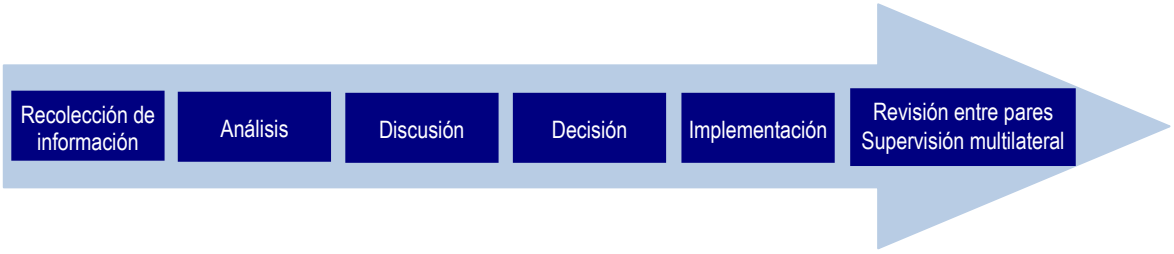
Fuente: OCDE http://www.oecd.org/ y http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/ (consulta del 07/09/2015).

Dicho de otra manera, la OCDE realiza estudios y análisis, procesa una gran cantidad de datos y estadísticas para realizar pronósticos de tendencias, establece estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas, y ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones compartidas a los problemas comunes.

Su metodología de trabajo se basa en la construcción del consenso alrededor de los temas identificados como prioritarios, se realiza a través de las etapas descritas en el siguiente gráfico y se apoya metodológicamente en la revisión entre pares.

[18] Existen además otras direcciones, como las de Estadísticas y de Cooperación con países no miembros, cuyo mandato es distinto y cubre otro tipo de necesidades.

Gráfico 4. Metodología de trabajo de la OCDE



Fuente: OCDE http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/ (consulta del 07/09/2015).

2. REVISIÓN ENTRE PARES: CARACTERIZACIÓN Y USO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

A continuación, se presenta una caracterización conceptual y metodológica de la revisión entre pares y un sintético recorrido institucional sobre su utilización en la comunidad internacional.

2.1 Conceptos y enfoques

La revisión entre pares tiene múltiples aplicaciones en diferentes contextos, entre ellos el diseño y la implementación de una política pública, como las que realiza periódicamente la OCDE para evaluar el desempeño de cada país miembro; el análisis de la calidad de la enseñanza o de la investigación realizada por una facultad, un curso universitario u otras instancias formativas; la validación de artículos, ensayos y otros materiales producidos en ámbitos académicos.

En el primer caso, la revisión entre pares puede describirse como el examen y la evaluación sistemática de una política o de un programa de un estado, un ministerio o una entidad pública realizada por representantes de entidades homólogas con el propósito de ayudar la entidad proponente a mejorar la formulación o la implementación de su política, adoptar mejores prácticas y adaptarse a normas y estándares internacionales.

Igualmente, se trata de un examen «basado, en gran medida, en la confianza mutua entre los estados que participan en la revisión y en el crédito que conceden a

dicho proceso[19]. […] Las revisiones entre pares […] suelen efectuarse con una periodicidad determinada, cada una de ellas queda plasmada en un informe, en el que se evalúan los logros, se señalan las lagunas y se efectúan recomendaciones» (OECD 2003).

En el contexto específico representado por el Programa EUROsociAL[20] (2010: 3-4), la revisión entre pares se basa en el intercambio de experiencias y buenas prácticas[21] entre un país anfitrión, que presenta una medida política, una práctica o una reforma y desea obtener la opinión de los países pares que están interesados en: (i) ofrecer un asesoramiento crítico externo, caracterizado por el aporte de personas que, por conocimientos y roles desempeñados en sus países, pueden ser considerados como pares de aquellos que son responsables de la política a evaluar; (ii) compartir sus prácticas con el país anfitrión y los demás países participantes; (iii) aprender del país anfitrión y, de existir las condiciones apropiadas, verificar la posibilidad de aplicarlo, total o parcialmente, a su contexto nacional.

Por lo anterior, la revisión utiliza un enfoque basado en la evidencia y posibilita un análisis en profundidad de los procesos que han hecho posible lograr resultados y superar obstáculos, permitiendo a los participantes de reflexionar sobre los caminos que hacen viable manejar los cambios necesarios, alcanzar conclusiones útiles e inmediatamente aplicables y considerar el potencial de ser transferidos a su entorno nacional. «Al mismo tiempo, ofrece la posibilidad de revisar críticamente el progreso en cuanto a los compromisos adquiridos y el avance realizado, ofreciendo sugerencias de mejora» (EUROsociAL 2010: 4).

Los temas a tratar durante una revisión de esta naturaleza pueden ir desde la identificación de los retos clave que deben abordarse en relación con la planificación

[19] La revisión entre pares puede recaer en ámbitos tan variados como la economía, la educación, la salud, el medio ambiente, la energía u otras políticas y prácticas de un país. Dentro de cada uno de ellos, la revisión puede realizarse en función de un vasto abanico de normas y criterios, tales como el cumplimiento de las orientaciones políticas o la aplicación de principios legalmente vinculantes. También puede llevarse a cabo por temas; en ese caso, varios países son examinados a un tiempo sobre un mismo tema.

[20] Es un programa de cooperación de la Unión Europea que pretende contribuir al aumento de la cohesión social en América Latina y, en particular, procura apoyar políticas públicas de inclusión y fortalecer las capacidades de las instituciones que las llevan a cabo con una metodología de trabajo basada en la demanda, o sea las solicitudes formuladas por los países participantes.

[21] Por buenas prácticas se entiende un conjunto coherente de acciones que han rendido buen o incluso excelente servicio en un determinado contexto y que se espera que, en contextos similares, rindan similares resultados.

en el diseño de políticas y reformas, hasta la evaluación de resultados. Al mismo tiempo, es necesario contar con la comprensión del contexto social y económico en el que se lleva a cabo la política analizada.

Finalmente, un estudio de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) contextualiza el aprendizaje entre pares en la formulación e implementación de las políticas públicas como un instrumento privilegiado de la cooperación euro-latinoamericana y evidencia cómo este mecanismo se utilizó para

> […] abordar los retos de mayor igualdad y cohesión social en la región […] respetando lógicamente la diversidad nacional, y la autonomía de los estados en la formulación de sus políticas. […] el hecho de facilitar la constitución de un espacio permanente para el diálogo y el intercambio de experiencias […], en sintonía con los postulados que sustentan la cooperación internacional con los países de renta media (García y Sagrario 2010: 62).

En este contexto, los objetivos de una revisión entre pares pueden ser los siguientes: (1) contribuir a una mejor comprensión de las políticas analizadas y de su impacto; (2) identificar, evaluar y difundir las buenas prácticas inherentes a las políticas revisadas, promoviendo eventualmente su aplicación en otros países; (3) facilitar una valoración crítica para apoyar al país anfitrión en la implementación y mejora de los compromisos adquiridos; (4) mejorar la eficiencia de las políticas y estrategias de cohesión social en varios ámbitos temáticos; (5) darle seguimiento y aplicación a las praxis de cohesión social en América Latina.

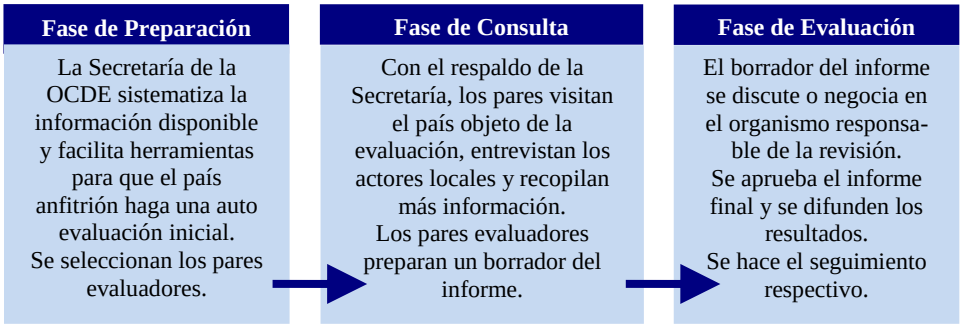
2.2 Utilización en el ámbito internacional

La revisión entre pares tiene una aplicación muy amplia en el ámbito internacional, máxime a nivel de estados nacionales. A continuación se presentan las experiencias más reconocidas (García y Sagrario 2010: 14-36).

En la OCDE, la revisión entre pares se describe como una evaluación sistemática de las prácticas de un estado por parte de otros estados, con el objetivo último de ayudar al primero a mejorar sus políticas, adoptar buenas prácticas y cumplir con unos principios y estándares establecidos.

Si bien el análisis de la situación de un país y las recomendaciones surgidas de éste son procesos fundamentalmente técnicos, la OCDE se basa en un enfoque de negociación y fomenta un acuerdo por consenso sobre las políticas que se deberían implementar. En consecuencia, los países miembros no reciben imposiciones sino que trabajan por resultados que les parecen razonables y aceptables.

Gráfico 5. Etapas de la revisión entre pares en la OCDE



Fuente: Elaboración del autor con base en García y Sagrario: 18.

Por ende, la OCDE puede ser descrita como un ámbito institucional que facilita la coordinación entre los estados miembros, que actualmente son las principales democracias industriales y algunos de los países emergentes más exitosos.

Otra experiencia concierne la Unión Europea (UE), en cuyo marco la coordinación de las políticas nacionales entre los estados miembros se practica desde el inicio del proceso de construcción europea. Tanto es así que el Tratado de Roma, que en 1957 creó la entonces Comunidad Económica Europea, propende claramente por la creación de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas nacionales.

Desde ese momento, la armonización de políticas ha sido utilizada para facilitar la toma de decisiones relativa a los ámbitos temáticos que hacen parte de las competencias comunitarias. En muchos casos esto ha facilitado avances significativos en temas relevantes para el logro de algunos objetivos propios de los Tratados. En otros, ha viabilizado las condiciones propicias para transferir a los órganos comunitarios la potestad sobre temas que anteriormente eran encomendados a los estados miembros.

Según García y Sagrario (2010: 20) este enfoque de elaboración y coordinación de políticas

> […] ha sido conceptualizado como un modelo blando […] frente a un modelo duro […], que en el caso europeo se denomina "Método Comunitario". Los criterios para diferenciar ambos serían la obligatoriedad (reglamentos, directivas, decisiones obligatorias) vs no obligatoriedad (recomendaciones y opiniones) del Consejo Europeo, del Consejo y de la Comisión. En este segundo caso, […] la falta de fuerza formal o legal no impide que el método blando pueda tener una fuerza considerable […], y de hecho […] los distintos procesos o métodos de coordinación de políticas en la UE han mostrado importantes logros a lo largo de su desarrollo.

Desde finales de los años noventa, en la UE se ha empezado a utilizar el Método Abierto de Coordinación (MAC), cuya aplicación se caracteriza por las siguientes etapas (Moreno y Serrano 2009: 9).

- Las instituciones comunitarias proponen las líneas directrices (objetivos, metodología, etc.) de la política pública, muchas veces agrupadas alrededor de un tema específico, como por ejemplo la empleabilidad.
- Estas líneas directrices son traducidas en políticas nacionales y regionales por parte de los estados miembros y plasmadas en unos Planes de Reforma Nacional.
- Se escogen unos indicadores con los que comparar sincrónicamente (entre países) y diacrónicamente la evolución de cada país e identificar las buenas prácticas generadas para cada uno de ellos.
- Se realiza un proceso de evaluación, revisión y control por parte de los pares y las instituciones europeas.

Otra experiencia valiosa es el Mecanismo Africano de Revisión entre Pares (APRM, por sus siglas en inglés), surgido para impulsar la consolidación del Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD, por su sigla en inglés), el principal programa de promoción del desarrollo regional gestado en la Unión Africana.

En marzo de 2003 los Jefes de Estado y de Gobierno del NEPAD aprobaron el APRM, que se empezó a utilizar en 2004. Su principal ámbito de aplicación concierne la adopción de políticas que conduzcan a la estabilidad política, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible, y el fortalecimiento de la integración subregional y continental.

Cuadro 2. Comparación de algunos sistemas de revisión entre pares

Ítem	OCDE	UE/MAC	NEPAD/APRM
Origen del mandato	Plan Marshall.	Estrategia de Lisboa (2000).	Aplicación de los principios del NEPAD.
Funcionamiento	Revisiones periódicas por país y revisiones temáticas.	Revisiones periódicas por políticas específicas y por país.	Revisiones periódicas y extraordinarias (situación de crisis).
Actores involucrados	Gobiernos, funcionarios, sociedad civil (sindicatos, universidades, empresarios, ONG, otras organizaciones, expertos, etc.).	Gobiernos, funcionarios, sociedad civil.	Gobiernos, funcionarios, partidos, parlamentarios, sociedad civil, medios de comunicación.
Productos	Informes, recomendaciones, estadísticas, seguimiento, indicadores.	Informes, directrices políticas, indicadores, estadísticas, Planes nacionales.	Informes, recomendaciones, estadísticas, indicadores, Planes de Acción, etc.
Financiación	Presupuesto de la OCDE y sus estados miembros (EEMM).	Presupuesto de la Unión y sus EEMM, programas temáticos, etc.	EEMM, organismos internacionales y aportaciones voluntarias.
Ámbitos sectoriales	Prácticamente todos: ciencia e innovación, cooperación para el desarrollo, empleo, TIC, economía y comercio, gobernabilidad corporativa, salud, educación, medio ambiente, etc.	Innovación, investigación y desarrollo, empleo, @Europa, salud, inclusión y protección social, pensiones, educación, ambiente, juventud.	Desarrollo socioeconómico y gobernabilidad (política, económica y corporativa).

Fuente: García y Sagrario 2010: 34.

En lo referente a América Latina, se presentan a continuación algunas de las experiencias más relevantes en las que se utiliza la metodología de la revisión entre pares.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) es un foro político en que los países de la región se reúnen para resolver sus diferencias y avanzar en sus objetivos comunes. Su actuación gira en torno a cuatro pilares (democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo), que se entrelazan transversalmente alrededor de

tres principios generales (diálogo político, inclusión y cooperación) y varios instrumentos jurídicos de seguimiento. En este marco, la OEA actúa como promotor y facilitador de comunidades de aprendizaje entre pares -como son los Foros Ministeriales y las Redes Interamericanas-, donde se tratan temas de gestión pública y se fomenta la interacción entre el nivel político y el nivel técnico.

Otra experiencia valiosa es el Programa EUROsociAL, que aplica de forma pionera un mecanismo de aprendizaje colectivo entre pares en la cooperación euro-latinoamericana. Este programa se lanzó en la Cumbre UE-América Latina y el Caribe de Guadalajara en 2004, con el objeto de generar procesos de cohesión social en América Latina a través del fortalecimiento institucional y la promoción de políticas sociales en varios sectores.

El método utilizado es el intercambio de experiencias y buenas prácticas. El propósito es mostrar a las administraciones públicas involucradas, cómo sus homólogas de otros países y regiones han abordado y dado solución a los mismos problemas con que ellas se enfrentan; así como apoyarlas en la adaptación y contextualización de aquellas prácticas que les resultaran más adecuadas.

Conceptualizado como un programa de formación dirigido al desarrollo de capacidades de las administraciones públicas, el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE[22]), apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), constituye otra experiencia de aprendizaje colectivo y está orientado a impulsar procesos de reforma y modernización del estado.

El PIFTE se ha llevado a cabo desde 1987, principalmente en los Centros de formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), Cartagena de Indias (Colombia), la Antigua (Guatemala) y en Montevideo (Uruguay). Dirigido a técnicos y profesionales latinoamericanos con responsabilidad en el diseño y gestión de políticas públicas, se implementa a través de seminarios, cursos y foros organizados con la finalidad de contribuir a la transferencia de conocimiento y al intercambio de experiencias como vía de colaboración y acercamiento entre los países

[22] Ver AECID https://www.aecid.gob.es/es/Tramites-Servicios-en-linea/pifte-info.html (consulta del 07/09/2015).

involucrados. Su implementación se apoya en las administraciones públicas españolas y varios organismos internacionales[23] y abarca un amplio número de sectores temáticos.

Finalmente, el Programa *Latin American and the Caribbean Middle Income Countries* (LAC MIC++) es un instrumento de fortalecimiento de las capacidades del sector público impulsado por el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Apoya a redes de profesionales, recolecta y difunde indicadores orientados a la toma de decisiones y fomenta el aprendizaje entre pares -especialmente entre la OCDE y América Latina y el Caribe-, para mejorar el desempeño de los países de renta media de la región.

El Programa LAC MIC++[24] privilegia el debate y la elaboración sobre la identificación de las prioridades para la reforma del sector público, los pasos concretos para conseguir los cambios deseados, y los indicadores para hacer un seguimiento de éstos. El programa apoya también la creación de partenariados para proveer actividades de asistencia técnica entre las agencias gubernamentales de la región y sus homólogos en países de la OCDE.

En fin, la revisión entre pares se utiliza para valorar la calidad del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de una política pública[25]. Esto es posible porque lo anterior se realiza en etapas que pueden examinarse aisladamente.

Según Osuna y Márquez (2000: 2) las etapas principales del proceso antes mencionado son las siguientes: (1) detección de los problemas y necesidades y su sistematización por medio de un diagnóstico; (2) inclusión de los mismos en la agenda de la administración; (3) diseño de un plan de acción, lo que supone establecer quién y cómo se realiza la política. Esto es, formulación de los objetivos,

[23] Como por ejemplo la CEPAL, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI).

[24] Ver CEPAL http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/2/40652/P40652.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xsl&base=/tpl/blanco.xsl (consulta del 07/09/2015).

[25] Según Feinstein (2006: 19), los objetivos de la evaluación coinciden con los de la revisión entre pares. «La evaluación se lleva a cabo con dos propósitos principales: para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas […], y para la rendición de cuentas al público […], y en algunos casos al Parlamento. El primer propósito se cumple con las llamadas evaluaciones formativas, cuya finalidad es el aprendizaje, en tanto que el segundo propósito caracteriza a las llamadas evaluaciones sumativas, que formulan un juicio sobre el valor de lo evaluado».

elección de los instrumentos y definición de las acciones necesarias; (4) implementación de la política anteriormente diseñada; (5) evaluación, seguimiento y control.

3. IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES Y FISCALES DE LA ADHESIÓN A LA OCDE

En el cuadro siguiente se describen sintéticamente los pasos que están previstos con respecto al proceso de adhesión de Colombia a la OCDE.

Cuadro 3. Pasos principales del proceso de adhesión de Colombia a la OCDE

1. La OCDE revisa las políticas públicas nacionales y evalúa si Colombia cumple con los parámetros y las recomendaciones en los ámbitos temáticos abordados por la organización (ver Cuadro 1).
2. La OCDE envía cuestionarios sobre las políticas públicas y la organización interna a las entidades colombianas que rigen los ámbitos temáticos antes mencionados.
3. La OCDE realiza una misión a Colombia y hace una investigación de terreno. En este marco, entrevista funcionarios, investigadores, empresarios, sindicalistas, periodistas y otros operadores nacionales.
4. Se prepara el borrador de un informe, que se presenta en una reunión de la OCDE a la que participan también funcionarios del sector público colombiano.
5. Dos países miembros hacen comentarios sobre el informe y los parámetros y regulaciones con las que Colombia tendría que cumplir para ingresar en la organización.
6. Durante 2015, los órganos de la OCDE sugieren eventuales ajustes al documento inicial y hacen seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones prioritarias.
7. En el primer semestre de 2016, la OCDE decide si invitar a Colombia en hacer parte de la organización o, en caso de incumplimiento de las recomendaciones, aplazar la invitación a un momento posterior.

Fuente: Elaboración del autor con base en http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/ (consulta del 11/09/2015) y Asobolsa (2014: 29).

En el marco de este proceso, en enero de 2015 la OCDE presentó un informe que evalúa la economía y las políticas colombianas en materia fiscal y social. El diagnóstico es bastante positivo y evidencia que:

> Desde principios de la pasada década, […] las sólidas reformas adoptadas […] de las políticas macroeconómicas -la adopción de un régimen de metas de inflación, una tasa de cambio flexible, una regla fiscal estructural y una regulación financiera sólida- han apuntalado el crecimiento y han reducido la volatilidad macroeconómica […]. Colombia se ha abierto progresivamente al comercio y a la inversión, y ha mejorado las condiciones de seguridad en

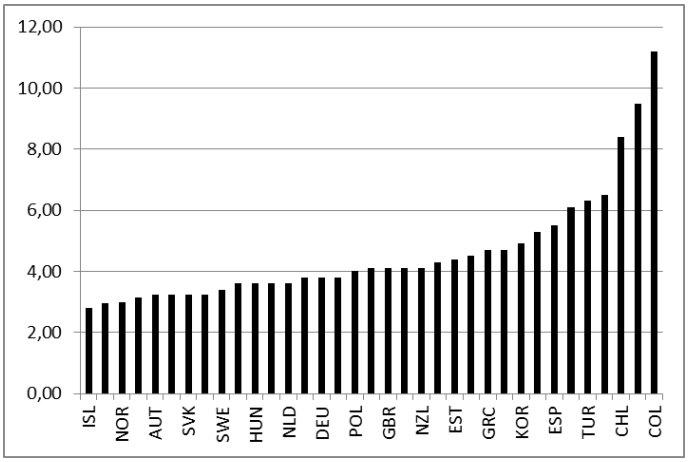
> el país. El boom de las exportaciones […] en el sector del petróleo y la minería ha beneficiado también a la demanda interna (OECD 2015: 7).

Además, el crecimiento económico y las renovadas políticas sociales han impactado positivamente sobre la disminución de los pobres, mientras que las negociaciones de paz entre el gobierno y algunos grupos armados podrían poner fin a décadas de violencia.

Sin embargo, el documento señala también que se agotó la coyuntura favorable en la exportación de las materias primas y que es necesario invertir en otros sectores para crear nuevos empleos y mantener un crecimiento apreciable, mientras que la desigualdad en los ingresos de la población sigue siendo relevante y «el acceso limitado a la educación pre-primaria y terciaria por parte de los hogares pobres reduce las oportunidades de movilidad ascendente» (OECD 2015: 7).

Al respecto, el Gráfico 6 evidencia que el nivel de desigualdad en el ingreso entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población, en Colombia es muy superior a los resultados arrojados en todos los estados miembros de la OCDE.

Gráfico 6. Desigualdad de ingreso en 2011(*)



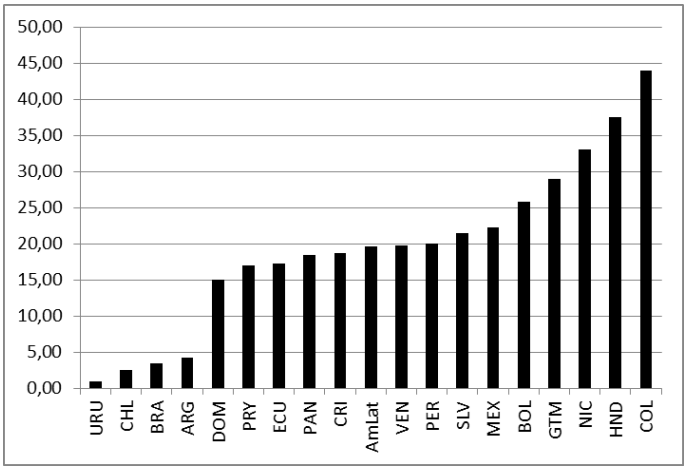
(*) El indicador utilizado es el cociente de los ingresos del 10% de la población con mayores ingresos con respecto al 10% con menores ingresos (P90/P10).

Fuente: OECD 2015: 9.

Igualmente, el informe subraya que los niveles de pobreza que se detectan en Colombia en lo referente a la tercera edad son superiores a los de los otros países de América Latina (ver Gráfico 7).

Por otro lado, el estudio plantea que la baja productividad del país está relacionada con debilidades como «la informalidad, la baja calidad educativa, el déficit de habilidades y competencias, la escasa inversión en investigación y desarrollo (I+D) y las distorsiones del sistema tributario» (OECD 2015: 7).

Gráfico 7. Tasa de pobreza de la población mayor de 65 años en 2010



Fuente: OECD 2015: 9.

Aprovechando un análisis reciente de la Contraloría General de la República (CGR), es posible formular una comparación que evidencia las brechas más consistentes entre los estándares promedio de los países miembros de la OCDE y la situación de Colombia.

Cuadro 4. Comparación de indicadores entre el promedio de los países OCDE y Colombia

Indicador	Promedio OCDE	Colombia
Gasto público social (como porcentaje del PIB)	21,90	13,70
Gasto anual por habitante en salud (US$)	3.332,00	500,00
Gasto anual por estudiante (US$)	9.300,00	3.100,00
Número de trabajadores activos/pensionados (porcentaje)	4,20	10,20
Ingresos tributarios promedio (porcentaje del PIB)	34,60	14,50
Esperanza de vida al nacer (años)	80,10	73,70
Coeficiente de Gini[26]	0,31	0,53

Fuente: Elaboración del autor con base en CGR 2015b: 3 y OECD 2015.

[26] Se recuerda que el Coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso.

Finalmente, el documento formula cuatro recomendaciones prioritarias, que se pueden sintetizar como sigue: (1) Fortalecer el crecimiento inclusivo mediante un mayor desarrollo financiero, educacional y de habilidades y competencias, así como mejores infraestructuras; (2) Realizar una reforma integral del sistema tributario para aumentar la equidad, el crecimiento y la recaudación; (3) Reformar a fondo el sistema de pensiones para reducir la desigualdad y la pobreza en la tercera edad; (4) Continuar reformando el mercado laboral para reducir la informalidad y crear más puestos de trabajo de calidad (OECD 2015: 5). En el cuadro siguiente se presentan las recomendaciones puntuales en los ámbitos económicos y sociales.

Cuadro 5. Recomendaciones de la OCDE en los ámbitos económicos y sociales

Promover un crecimiento más inclusivo

* Mantener el sólido marco de políticas macroeconómicas.
* Crear incentivos para mejorar la coordinación de los proyectos de infraestructuras entre los distintos gobiernos subnacionales en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.
* Adaptar la legislación para mejorar el clima de negocios, promover la competencia y dotar de mayor eficiencia al sistema judicial para fortalecer al estado de derecho.
* Mantener el incremento del salario mínimo cercano a la inflación para aumentar la diferencia con el salario medio. A mediano plazo, diferenciar el salario mínimo por edades.

Ampliar la cobertura y aumentar la equidad de los programas de subsidios a la tercera edad

* Ampliar la elegibilidad del programa Beneficios Económicos Periódicos.
* Aumentar la cobertura y el nivel de prestaciones del programa de subsidio Colombia Mayor.

Fuente: OECD 2015: 5.

Adicionalmente, las principales recomendaciones de la OCDE en materia tributaria son: (1) reducir la evasión fiscal, teniendo en cuenta que el no pago del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) roza el 2% del PIB y la del impuesto sobre la renta de las empresas rebasa el 2,3% del PIB, por un total de alrededor 32,7 billones de pesos; (2) disminuir la carga tributaria sobre las empresas[27] y gravar los dividendos a las personas naturales, «con el fin de aumentar el recaudo e incrementar la progresividad redistribuyendo la carga impositiva sobre las rentas del capital desde

[27] Que es muy elevada debido al «efecto combinado de las tasas del impuesto a la renta de las sociedades (34%), el impuesto al patrimonio (que grava los activos de las empresas) y el IVA sobre la inversión» (CGR 2015b: 2).

las empresas hacia los accionistas particulares» (CGR 2015b: 2); (3) transferir el impuesto sobre el patrimonio de las empresas a las personas naturales; (4) disminuir el IVA para las empresas, que se vuelve un impuesto adicional sobre la inversión, e incrementar la tarifa general, con el propósito de «imponer el IVA únicamente sobre el consumo y no sobre la inversión» (OCDE 2015: 23).

Como es evidente, Colombia tiene el gran desafío de reajustar su política fiscal para hacer viable una política social más firme y orientada a disminuir de manera consistente las desigualdades existentes en el país. Asimismo, lo anterior permitiría mejorar los indicadores sociales.

De acuerdo con el Centro Internacional de Pensamiento Social y Económico (CISOE), a Colombia le costaría cerca de 20 billones de pesos anuales acercarse a los principales indicadores de los países miembros de la OCDE. En particular, entre 2015 y 2030 será necesario aumentar el gasto público de entre 3 y 7 puntos del PIB. «Para 2015, por ejemplo, se necesitarían unos 3 puntos adicionales del PIB, lo que equivale a cerca de 19,5 billones de pesos, para mejorar la calidad de los servicios de salud, atención a la vejez, educación, vivienda y reparación de víctimas» (CGR 2015a: 1).

Debido a lo anterior, la CGR plantea que «el tema tributario será fundamental en las discusiones de política pública en un marco para la paz en el corto y mediano plazo» y que es necesario «fortalecer la administración tributaria incrementando el personal dedicado al control, mejoras tecnológicas y el aumento de las sanciones por fraude fiscal (convirtiendo en delito la evasión tributaria nacional y extraterritorial)» (CGR 2015b: 2-3), mientras que el gobierno nacional en 2014 ha creado[28] la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (CEECT), que se ha instalado a principios de 2015. Esta Comisión, en su primer informe, señala que (CEECT 2015: 15-16)

> La carga tributaria, medida como la razón entre el recaudo total de impuestos y el ingreso de la economía sigue siendo baja en Colombia, a pesar de que ha aumentado bastante en las últimas dos décadas. […] Una comparación internacional […] muestra que la carga tributaria en Colombia es baja frente a países con similar nivel de PIB per cápita como Chile y Brasil. De acuerdo con cálculos de la OCDE […], el recaudo potencial estaría cerca del 24% del PIB.

[28] Con base en la Ley 1739 de 2014, posteriormente reglamentada por medio del Decreto 0327 de 2015.

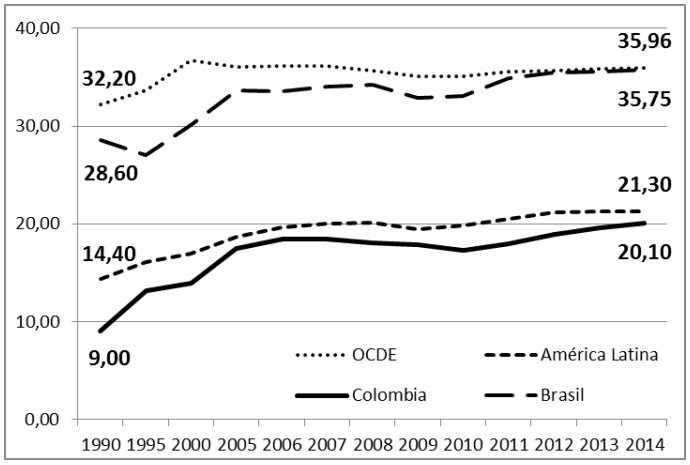
> Como consecuencia, hay espacio para producir incrementos en el recaudo […], entre otros, a través de mejores controles a la evasión y elusión.

Más en detalle, el informe señala que el país necesita recursos adicionales cercanos al 1,5% del PIB para el 2018 y de un 3,3% del PIB para el año 2020, especificando que dichos montos no contemplan la reforma a la salud, la reforma a la educación, el incremento de la inversión en el campo entre otras inversiones.

La comparación de las tendencias internacionales relativas al recaudo tributario y al gasto social demuestra que hay márgenes de maniobra suficientes para aumentar tanto lo primero como lo segundo.

En el primer caso (ver Gráfico 8), se puede apreciar que en Colombia la presión fiscal, medida en porcentaje del PIB, no solo es muy inferior al promedio de los países miembros de la OCDE, sino también al de los países latinoamericanos. La situación de Brasil, cuyo PIB per cápita es similar al de Colombia, refuerza la hipótesis formulada por la CEECT acerca de la viabilidad de un aumento de los impuestos.

Gráfico 8. Recaudo tributario como porcentaje del PIB(*)

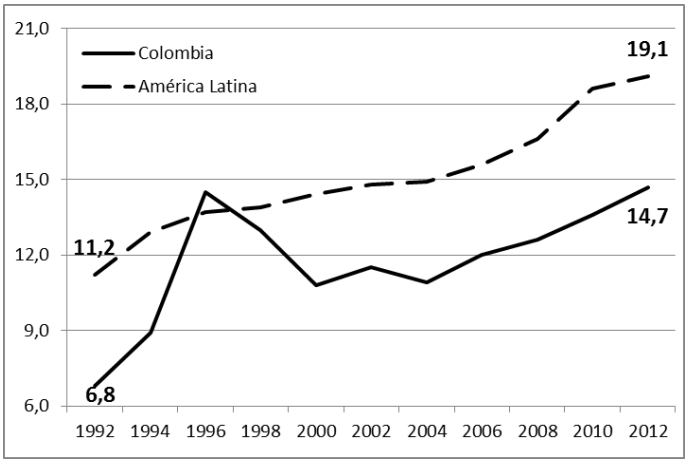


(*) Incluye las contribuciones sociales.

Fuente: Bases de datos OCDE (https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm#indicator-chart), CEPAL (http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp) y LatamEconomy (http://www.latameconomy.org/es/). Consulta del 15/09/2015.

Sin olvidar que, según Estrada (2013: 10-11) «el Estado colombiano ha renunciado a realizar la tarea redistributiva por el lado de los impuestos y ha optado más bien por el gasto público. Una decisión que ha tenido menos costos políticos para quienes gobiernan». Lo anterior se sustenta en el análisis comparativo de la evolución de los impuestos directos e indirectos, que manifiesta la creciente importancia de los segundos respecto a los primeros[29], en la observación «que el gasto público tiene una incidencia en la desigualdad cinco veces más que los tributos», y en la constatación que los impuestos sobre la renta adolecen históricamente de una progresividad muy débil (Tassara 2015a).

Gráfico 9. Gasto social como porcentaje del PIB(*)



(*) Incluye los gastos en salud, educación, seguridad social, vivienda y otros.

Fuente: CEPAL. Base de datos Gasto social en América Latina y el Caribe (http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador_id=1). Consulta del 15/09/2015.

Por otro lado, la revisión del Gráfico 9 permite evidenciar que el gasto social colombiano es bastante inferior al promedio regional, que -en proporción al PIB- ha aumentado del 11,2% a principios de los años noventa al 19,1% en 2012 y ha manifestado una dinámica de crecimiento mucho más consistente que en Colombia y hoy en día supera la de este país andino en un 30% aproximadamente.

[29] Que pasaron, respectivamente, del 3,5% y 2,0% en 1962 al 6,3% y 7,5% del PIB en 2003 (ver también Zapata y Ariza 2006: 171).

CONCLUSIONES

Como se mencionó en la primera parte del artículo, la apuesta de Colombia para ingresar en la OCDE se inscribe en su actual enfoque de política exterior, que se orienta a consolidar la inserción del país en los escenarios regionales, multilaterales y globales. Adicionalmente, el ingreso en esta organización consolidaría la proyección de Colombia como país bisagra entre el Norte y el Sur del planeta[30] y como puente entre América del Norte y América del Sur (Viera Posada 2011: 171).

Igualmente, en esta última parte del artículo es necesario preguntarse qué papel juega la OCDE para sus estados miembros y cuáles ventajas podría conseguir Colombia de su membresía plena en la organización.

Algunos describen la OCDE como una gran vitrina que certifica el buen nivel del desempeño económico y social de un país y permite dar a conocer a la comunidad internacional sus avances y buenos resultados, operando así como una especie de "sello de calidad" y multiplicando las oportunidades en varios ámbitos, máxime en lo referente al crecimiento económico, el comercio y las inversiones transnacionales.

Como se manifestó en la segunda parte del artículo, esta organización puede ser vista también como «un club de buenas prácticas que revisa periódicamente las políticas e instituciones económicas de sus miembros […] y les da consejos de cómo mejorarlas, con base en la experiencia de quienes lo están haciendo mejor[31]».

Sin descartar la primera hipótesis, el principal valor agregado para Colombia de su posible participación en la OCDE parecería estar vinculado con este segundo aspecto. En efecto, los países miembros se comprometen en respetar las normas internas y varios estándares internacionales, así como mantener un sólido marco legal e institucional, en lo referente a sus políticas económicas, sociales y fiscales y en los otros ámbitos temáticos anteriormente especificados (ver Cuadro 1).

[30] Entrevista de Luis Alberto Moreno, Presidente del BID, al diario El Espectador del 09/04/2012 "Colombia es la bisagra de la región" (http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/colombia-bisagra-de-region-luis-alberto-moreno-articulo-337189, consulta del 14/09/2015).

[31] El Tiempo, artículo de Guillermo Perry (25 de enero de 2015), http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/la-ocde-y-colombia-guillermo-perry-columnista-el-tiempo/15144140 (consulta del 27/07/2015).

Además, el desempeño de las políticas públicas de los países miembros es evaluado periódicamente per medio del mecanismo de la revisión entre pares, como se evidenció en la segunda parte de este artículo. Este examen periódico, que se basa en la aplicación del "método blando" y otros instrumentos no vinculantes, podría actuar como un incentivo para mejorar la formulación e implementación de las políticas públicas.

Esto sería reforzado por la participación de Colombia en decenas de comités y grupos de trabajo temáticos, cuyos propósitos son la vigilancia constante de las políticas de los estados miembros, el intercambio de buenas prácticas, y la formulación de líneas generales y recomendaciones orientadas a la retroalimentación de los estándares internacionales vigentes en distintos sectores.

Tanto es así, que según la Jefe de la Delegación de Colombia ante la OCDE, en el largo plazo «los ministerios serían mucho más profesionales, las entidades reguladoras serán más eficientes, con personal más capacitado y normas menos subjetivas […]. Colombia tendría una normatividad y unas instituciones más confiables para tranquilidad de empresarios, accionistas, inversionistas y por lo tanto del mercado de capitales» (Asobolsa 2014: 29).

Asimismo, la adhesión a la OCDE tiene la potencialidad de estimular al país para que aumente la calidad de la formulación e implementación de sus políticas públicas, por un lado, y promueva la alineación de las mismas a los estándares de la organización, por el otro.

Como se señaló en la tercera parte del texto, esto podría alentar cambios importantes, como por ejemplo: (1) la asunción de una política tributaria más acorde con el estatus de país de renta media, que al mismo tiempo fortalezca las medidas para la lucha contra la evasión fiscal y aumente los recursos disponibles para mejorar la calidad de vida de los sectores menos favorecidos de la población; (2) la consolidación de las políticas sociales orientadas a la lucha contra la pobreza, el reforzamiento del sistema de protección social y el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos y sanitarios, que representan la vía maestra para aumentar el capital humano y el poder adquisitivo de la población y abrirle nuevas oportunidades a la industria nacional.

Más aún en el contexto colombiano, en el cual el extractivismo exportador se encuentra estancado desde el punto de vista comercial y cuestionado desde el punto de vista ambiental y el país necesita urgentemente diversificar sus opciones de desarrollo económico y social.

Finalmente, es importante recordar que la membresía en la OCDE viabilizaría también el acceso a una valiosa fuente de análisis y datos estadísticos y permitiría a Colombia consolidar su protagonismo en los foros internacionales en materia de políticas económicas y sociales y compartir sus éxitos en algunas áreas de gobierno, como por ejemplo en temas financieros.

Referencias

Acción Social. (2009). Lineamientos para la Cooperación Sur-Sur en Colombia. Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) y Ministerio de Relaciones Exteriores.

APC Colombia. (2015a). Hoja de ruta de la cooperación internacional 2015-2018. Bogotá: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia). Disponible en https://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/HdR-Vertical-baja.pdf (consulta del 05/09/2015).

APC Colombia. (2015b). Informe de gestión de cooperación internacional en Colombia 2014. Bogotá: APC Colombia.

APC Colombia. (2013a). Informe de gestión de cooperación internacional en Colombia 2013. Bogotá: APC Colombia.

APC Colombia. (2013b). Lineamientos para la Cooperación Sur-Sur en Colombia. Bogotá: APC Colombia.

APC Colombia. (2012a). Informe de gestión de cooperación internacional en Colombia 2012. Bogotá: APC Colombia.

APC Colombia. (2012b). Estrategia nacional de cooperación internacional 2012-2014. Bogotá: APC Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Asobolsa. (2014). Entrar en la OCDE, un reto para el Gobierno santos. En: Criterio inversionista, N° 03, Septiembre-Noviembre 2013 (pp. 28-30). Bogotá: Asociación de Comisionistas de Bolsa de Colombia (Asobolsa).

Ayllón Pino, B. (2011). La promoción de la cooperación Sur-Sur. En: P. Morazán (Editor). Una nueva política para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina. Bruselas: Parlamento Europeo: Dirección General de Política Exterior.

Borda, S.; Bell, G.; Gómez, H.J.; Ramírez, S.; Reina, M.; Reyes, C.; Tokatlian, J. (Compiladores). (2011). Misión de política exterior 2009-2010. Bogotá: Universidad de los Andes.

CEECT. (2015). Informe de actividades (25/05/2015). Bogotá: Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (CEECT).

CGR. (2015a). Para estar en la OCDE, Colombia tendrá que incrementar su gasto social, haciendo un ajuste tributario. Comunicado de prensa N° 57 (09/07/2015). Bogotá: Contraloría General de la República (CGR).

CGR. (2015b). Retos y desafíos tributarios de Colombia ante el ingreso a la OCDE. Boletín Macrofiscal, Año1, N° 6, Abril 2015. Bogotá: CGR.

DNP. (2014). Bases de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país: Paz Equidad Educación. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

DNP. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad. Tomos I y II. Bogotá: República de Colombia y DNP.

Estrada, F. (2013). Estado y política pública en Colombia. Un balance desde la teoría política. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Cuadernos del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) N° 14.

EUROsociAL. (2010). Revisión entre pares (Peer Review). Madrid: EUROsociAL.

Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. En: Revista de Economía ICE: Información Comercial Española, Mayo-Junio 2007, N° 836 (pp. 19-31). Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

García Duque, J. (2015). Colombia entre la inserción internacional y los retos del desarrollo. En: C. Tassara (Editor). Colombia en el escenario internacional: oportunidades y retos para el desarrollo. Número monográfico de la Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, Vol. 2, N° 2, Julio-Diciembre 2015. Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID) y Editorial Bonaventuriana.

García Femenía, A.M. y Sagrario Rueda, N. (2010). El aprendizaje entre pares en la elaboración de las políticas públicas. Contribuyendo a la construcción de políticas en materia de cohesión social en América Latina y el Caribe. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Gómez Quintero, J.D. (2007). La cooperación internacional en Colombia: el papel de la Unión Europea en el contexto del conflicto armado. En: Revista Virtual Universidad Católica del Norte (UCN). N° 22. Medellín: UCN.

Moreno, L. y Serrano, A. (2009). Modelo social europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional. En: Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, N° 2 (pp.1-29). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

OEA-CIDH. (2010). Informe N° 112/10. Petición interestatal PI-02 […] Ecuador-Colombia. Washington: Organización de los Estados Americano (OEA) y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

OECD. (2015). Estudios económicos de la OCDE: Colombia. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

OECD. (2003). *Peer Review. An OECD Tool for Cooperation and Change* (La revisión entre pares: un instrumento de la OCDE para la cooperación y el cambio). Paris: OECD.

Osuna, J.L. y Márquez, C. (Dirección y edición). (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional (IDR).

PNUD. (2007). De Londres a Cartagena y a Bogotá. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Unidad de Análisis del Área de Paz y Desarrollo y Oficina del Coordinador Residente y Humanitario del Sistema de las Naciones Unidas.

Tassara, C. (2015a). Pobreza y desigualdad en Colombia: análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En: Carolina Isaza (Editora). Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Anuario 2015. Bogotá: Universidad Externado de Colombia: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE).

Tassara, C. (2015b). *The South-South cooperation of emerging countries: the case of Colombia*. In: Elizabeth Sidiropoulos, Jorge A. Pérez Pineda, Sachin Chaturvedi, Thomas Fues (Editors). *Institutional Architecture and Development Cooperation. Responses from Emerging Powers*. Johannesburg: Jacana Media & German Development Institute (DIE).

Tassara, C. (2013a). La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos. En: E. Said Hung (Editor). Cooperación, comunicación y sociedad. Escenarios europeos y latinoamericanos (pp. 1-66). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

Tassara, C. (2013b). Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano. Medellín: Ediciones UNAULA.

Uribe Villa, P. (2011). Colombia: hitos y tendencias como nuevo donante. En: G. Santander Campos (Coordinador). Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso (pp. 63-86). Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Vargas-Alzate, L.F. (2015). Colombia en la búsqueda de mecanismos que faciliten su desarrollo: la Alianza del Pacífico y el rumbo hacia la OCDE. En: C. Tassara (Editor). Colombia en el escenario internacional: oportunidades y retos para el desarrollo. Número monográfico de la Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, Vol. 2, N° 2, Julio-Diciembre 2015. Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID) y Editorial Bonaventuriana.

Vieira Posada, É. (2011). Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración. En: D. Cardona Cardona (Editor). Colombia: una política exterior en transición (pp. 145-1786). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL).

Zapata, J.G. y Ariza, N. (2006). Informe de equidad fiscal en Colombia. Eficiencia y equidad de la política tributaria y su relación con el gasto público en la Comunidad Andina. En: Varios autores. La equidad fiscal en los países andinos. Lima: Comunidad Andina, BID, DFID.

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Internacionalización en casa en la educación superior: Los retos de Colombia

Internationalization at home in Higher Education: The challenges of Colombia

Fecha de recepción: Noviembre de 2014
Fecha de aceptación: Agosto de 2015

Luis David Prieto Martínez

Vicerrector Académico de la Pontificia Universidad Javeriana. Ingeniero Electrónico y Especialista en Gerencia de Proyectos de la Pontificia Universidad Javeriana, Doctor en Ingeniería Informática y de Sistema del Politécnico di Torino
Dirección postal: *Cra 15 No. 127A-38 Apto: 301. Bogotá, Colombia*
Correo electrónico: *ldprieto@javeriana.edu.co*

Carolina Valderrama Guerra

Directora del Centro Javeriano de Lenguas de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesional en Lenguas Modernas con énfasis en Administración de Empresas de la Universidad de los Andes, Master of Arts en Estudios Latinoamericanos Interdisciplinarios con énfasis en Ciencias Políticas de la Universidad Libre de Berlín y estudios de Magíster en Ciencias Políticas, Estudios de Norteamérica y Estudios Latinoamericanos de la misma universidad.
Dirección postal: *Carrera 14A N°59-57, Edf. Torrecalpi apto 702. Bogotá Colombia*
Correo electrónico: *cvalderrama@javeriana.edu.co*

Sandra Allain-Muñoz

Coordinadora de Iniciativas Estratégicas para Latinoamérica en la Vicerrectoría de Asuntos Internacionales y Estrategias Globales de la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Abogada de la Universidad del Rosario, Master en Educación con énfasis en Estudios Globales de la Universidad de Illinois.
Dirección postal*: 1105 English Oak Dr. Champaign, Illinois zip code 61822*
Correo electrónico: *sjmunoz2@illinois.edu*

* Este artículo es una revisión y actualización de un capítulo del libro "Reflexiones para la Política de Internacionalización de la Educación Superior en Colombia" editado por el Ministerio de Educación Nacional, que ha servido como base para la elaboración de la política nacional de educación superior en Colombia.

Resumen

Este artículo hace una revisión del concepto de Internacionalización en casa (IeC), a partir de sus distintas corrientes analíticas. Explora sus diferentes manifestaciones y se focaliza en la forma cómo las Instituciones de Educación Superior (IES) en Colombia han asumido y desarrollado dicho concepto. También presenta varias recomendaciones propuestas al Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la definición de una Política de Internacionalización para la Educación Superior en Colombia. Este texto a su vez se articula con el trabajo desarrollado por la campaña Colombia Challenge Your Knowledge (CCYK), liderada por la Oficinas de Relaciones Internacionales (ORI) de las universidades colombianas acreditadas institucionalmente, a través del Estudio sobre la Internacionalización de la Educación Superior en Colombia y Modernización de Indicadores de Internacionalización del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.

Palabras clave: Internacionalización en casa, Internacionalización del currículo, Dobles titulaciones, Bilingüismo**,** Interculturalidad, Acreditaciones internacionales.

Abstract

This paper reviews the concept of internationalization at home (IaH), considering the different analytical trends, exploring its different expressions and focusing in the situation of Higher Education Institutions (HEI) in Colombia. It concludes with a set of recommendations that were proposed to National Ministry of Education in the framework of a national policy in internationalization of higher education in Colombia. This paper goes along the lines of the work developed by the campaign Colombia Challenge Your Knowledge (CCYK), led by the Offices for International Relations (ORI) of the institutionally-accredited Colombian universities, through the Study on the Internationalization of Higher Education in Colombia and Modernization of Internationalization Indicators of the National System of Higher Education Information.

Keywords: Internationalization at home, Internationalization of the curriculum, Double-degree programs, Bilingualism**,** Interculturality, International accreditations.

INTRODUCCIÓN

El concepto de internacionalización en casa es amplio y dependiendo de la tradición académica comprende distintos elementos. Por esta razón, el presente artículo ha sido estructurado en tres partes fundamentales: en su inicio, se hace una revisión del origen del concepto y se examina además la evolución que la internacionalización en casa (IeC) ha logrado en los últimos 15 años. Se profundiza de manera particular en las tendencias seguidas en Europa, Norteamérica, Australia y Colombia. Se continúa con un debate sobre la definición de la internacionalización en casa, mediante un recorrido por las distintas corrientes analíticas para posteriormente explorar sus manifestaciones, haciendo una permanente referenciación a la situación en esta materia de las IES en Colombia. El artículo concluye con un conjunto de recomendaciones que dan una visión integral de los aspectos que una Política de Educación Superior debe considerar para lograr que una base más amplia de ciudadanos puedan acceder a las oportunidades que se configuran en un mundo globalizado, y en la llamada sociedad del conocimiento, a través de la internacionalización en casa.

1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE INTERNACIONALIZACIÓN EN CASA

Beelen (2012) señala que el término *internacionalización en casa* fue acuñado en 1999 por el sueco Bengt Nilsson, al enfrentarse con el hecho de que la recién establecida Universidad de Malmö no contaba aún con una red internacional de trabajo que pudiera ofrecer a sus estudiantes la tradicional experiencia de estudios en el exterior. Por esta razón, los alumnos debían buscar la oportunidad de vivir esta experiencia "en casa". A partir de ese momento se generó un creciente interés por explorar y analizar formalmente una idea que condujo a múltiples interpretaciones.

El concepto ha sido objeto de una profunda reflexión en Europa (Malmö, 2003; Rotterdam, 2005, 2006 en adelante, EAIE) y ha llevado a la creación de un Grupo de Interés Especial en la Asociación Europea para la Educación Internacional

(EAIE). En este sentido, el término de internacionalización en casa evolucionó en el contexto europeo de un estadio inicial en el cual se asoció con interculturalidad, diversidad e inclusión de poblaciones de inmigrantes, hacia una concepción sistémica que abarca la incorporación de referentes internacionales en todos los ámbitos de las instituciones de educación superior.

En el caso norteamericano, el concepto ha asumido la connotación de "Internacionalización en el Campus" y se refiere a una de las dos corrientes en las cuales se ha dividido el concepto de internacionalización (Knight, 2008): la *internacionalización en el extranjero (educación transnacional o transfronteriza),* que incluye todas las formas de educación existentes más allá de las fronteras: movilidad de estudiantes y maestros, y movilidad de proyectos, programas y proveedores. La segunda, la *internacionalización en el campus,* que consiste en una serie de actividades que ayudan a los estudiantes a desarrollar una comprensión internacional de los fenómenos globales y habilidades interculturales (Beelen, 2012). Esta aproximación ha llevado igualmente al concepto de internacionalización exhaustiva o internacionalización integral, que converge positivamente con la visión sistémica que ha caracterizado la perspectiva europea. Es así como la internacionalización no puede ser vista como una lista de actividades fragmentadas ejecutadas por las oficinas de relaciones internacionales (ORI) y un pequeño grupo de internacionalistas motivados entre administradores y estudiantes. Al contrario, la internacionalización debe ser integral, amplia y debe convertirse en un pilar de la institución (Brandenburg y de Wit, 2011).

El contexto Australiano, de importante incidencia en la movilidad internacional de estudiantes, ha focalizado la internacionalización en casa en la incorporación de referentes internacionales en los procesos de formación, particularmente en la internacionalización del currículo, entendido desde una perspectiva de integración de múltiples experiencias formativas que permiten el desarrollo de perfiles profesionales e interdisciplinarios con competencias globales.

En el caso colombiano, la internacionalización en casa está relacionada con la evolución de distintos aspectos institucionales. A partir de los años 1990, se presenta

en Colombia un reordenamiento legal que ofrece mayor apertura. Con la expedición de una nueva Constitución Nacional en 1991, la promulgación de la Ley 30 de 1992 que otorga autonomía a las IES, y la promulgación de los planes de desarrollo nacionales, las universidades se encuentran protegidas por un marco legal que permite enfrentar los retos de la internacionalización. En 1996, la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), entidad privada no gubernamental fundada en 1957, apoya y coordina la Red Colombiana de Cooperación Internacional para la Educación Superior, (RCI) buscando complementar los esfuerzos hechos por las instituciones de educación superior. Esta red congrega a las ORI con el propósito fundamental de estimular, promover y fortalecer la cultura de internacionalización en las universidades colombianas (Aponte, De Toro, Krausova, Pinzón ,2003). La RCI es sin duda el esfuerzo de articulación en internacionalización universitaria más antiguo de Colombia que se acompasa con la evolución de todo el sistema de educación superior y del concepto de universidad que se ha promovido desde la instituciones públicas y privadas miembros de ASCUN. Su efecto se ha visto de manera particular en universidades jóvenes o con niveles de desarrollo crecientes que, a través de experiencias de trabajo en red, han logrado incorporar buenas prácticas provenientes de universidades nacionales e internacionales con mayor tradición.

En Octubre de 2003 ASCUN y la RCI presentan ante el CX Consejo de Rectores el documento titulado *"Hacia una internacionalización de la universidad con sentido propio"* (Aponte, *et al.* 2003), en el que se propone un modelo de internacionalización y un modelo de evaluación de la misma, adaptados a la realidad colombiana. Allí se señala la internacionalización del curriculo como una estrategia formativa, unida estrechamente a la internacionalización en casa, que permite la inclusión de referentes externos en el plan de estudios, en el dominio de idiomas extranjeros, en el uso de nuevas tecnologías, en los ambientes de las bibliotecas y en la formación docente (Aponte, *et al.* 2003). Es decir, se establece una primera aproximación sobre la forma en que la IeC se manifiesta en el concierto de las universidades colombianas.

Cuatro años más tarde, en 2007, ASCUN y la RCI presentaron un informe del estado del arte de la internacionalización de la educación superior en Colombia basado en el desarrollo y análisis de una encuesta de internacionalización enviada a todas las instituciones de educación superior. El objeto del estudio fue constituir una base para la generación de nuevas propuestas y estrategias que permitan establecer una política nacional de internacionalización de la educación superior.

En dicho estudio, 174 instituciones de educación superior de 24 departamentos, es decir el 62% del total del país, señalaron avances en materia de internacionalización del currículo, siendo esta la práctica asociada con IeC que mayor incidencia tiene en el desarrollo integral de las respectivas IES. En este sentido, es importante señalar que de acuerdo con Rodríguez Pinto, Cardoso Arango, y Ramírez Leyton (2007) el currículo internacional permite:

- Generar diversos y amplios efectos en el campo de la educación superior y entre ellos destaca particularmente un aumento del conocimiento de los aspectos internacionales de las áreas de estudios, y el fortalecimiento de la comprensión y de la habilidad para comunicarse con profesionales de otros países.
- Facilitar el acceso a oportunidades de internacionalización a estudiantes y docentes de áreas con un nivel tradicionalmente bajo o nulo de exposición al mundo;
- Alcanzar un mejoramiento de las capacidades de comunicación en otros idiomas, al tiempo que se fortalecen las oportunidades de competir en el mercado laboral nacional e internacional, mejorando la competitividad de las profesiones internacionalizadas.
- Introducir nuevas experiencias y métodos a través de la interacción con profesores y estudiantes internacionales, como por ejemplo: la introducción de programas internacionales de desarrollo profesoral, la integración social y cultural de los grupos estudiantiles de diferentes nacionalidades, el fortalecimiento de las habilidades sociales de los estudiantes, y la promoción de la cooperación interdisciplinaria y de las perspectivas multidisciplinarias y multinacionales de colaboración que lleven a un desarrollo más profundo (redes internacionales de investigación, por ejemplo).

De esta forma se resaltan algunos de los avances de las IES colombianas en materia de internacionalización del currículo como principal exponente de la IeC,

permitiendo que una base amplia de estudiantes del 62% de las universidades colombianas tuviera una exposición directa a referentes extranjeros, sin salir del país.

Ahora bien, la lista de actividades antes referenciada no es exhaustiva por cuanto el alcance del término de internacionalización del currículo e internacionalización en casa en Colombia es amplio y sus acciones varían entre instituciones de educación superior de acuerdo a sus prioridades y políticas. El cómo incorporar referentes internacionales a las funciones sustantivas de la universidad, especialmente en un país donde la realidad obliga a maximizar los pocos recursos financieros que se tienen para este efecto, genera el desarrollo de una amplia gama de actividades que buscan facilitar la comprensión y el acercamiento de los estudiantes y docentes colombianos a un entorno global.

En el estudio sobre la Internacionalización de la Educación Superior en Colombia y Modernización de Indicadores de Internacionalización del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, llevado a cabo por MEN, & CCYK. (2013), se evidenció que de 191 instituciones de educación superior, solo el 48% manifestó contar con una política o directriz para la internacionalización del currículo. Así mismo, de 169 instituciones de educación superior que respondieron la pregunta sobre la existencia de una política o directrices de internacionalización, 69% señalaron que promovían el currículo con contenido internacional y el 63% el desarrollo del currículo con la utilización de enfoques comparativos internacionales.

El mencionado estudio también reveló que el 66% de las instituciones confirmó que la práctica para internacionalizar el currículo más utilizada es la inclusión de lecturas obligatorias en un idioma distinto al español; el 34% afirmó ofrecer cursos sobre culturas internacionales, y un 32% aseguró ofrecer asignaturas de pregrado en otro idioma, siendo el inglés el más utilizado.

Como se puede evidenciar, este estudio de 2013 mantiene una misma línea de conclusiones en materia de IeC con respecto al trabajo de ASCUN en 2007, enfatizando la internacionalización del currículo como aspecto fundamental de la internacionalización en casa. Sin embargo, llama la atención que esta praxis no cuenta en la mayoría de las IES con un marco institucional de políticas o directrices

explícitas y se límita por lo general a la inclusión de textos guías en idioma extranjero, acotando ampliamente la adquisición de competencias internacionales Es decir, hablamos de un nivel muy incipiente de Internacionalización en casa.

2. CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INTERNACIONALIZACIÓN EN CASA

2.1 Internacionalización integral: la estrategia de doble integración

A partir de la revisión del concepto de internacionalización en casa y del análisis de los rasgos distintivos que este concepto involucra, se hacen evidentes tres aspectos fundamentales:

1. La internacionalización en casa es un concepto sistémico que requiere de un ambiente institucional propicio para que sus diferentes manifestaciones puedan tener el impacto deseado. Esto implica la inclusión de referentes internacionales en todas sus funciones y actividades universitarias.
2. En el caso colombiano, se aprecia que la aproximación al concepto de Ia internacionalización en casa se ha hecho de manera instrumental. Sin embargo, no existe una articulación directa o explícita con los niveles estratégicos y tácticos a partir de los cuales se definen las orientaciones de las demás actividades académicas, generando un bajo impacto en las múltiples actuaciones.
3. En una implementación efectiva de la internacionalización en casa, deben participar todos los miembros de la comunidad educativa (profesores, estudiantes, personal administrativo y egresados) y por tanto, es esencial que la oficina de relaciones internacionales, o la unidad que desarrolla sus funciones, sea consciente del rol que debe ejercer en todos los niveles organizacionales: sensibilización y acompañamiento a nivel estratégico (políticas y planeación) y la dinamización en los niveles táctico (planeación) y operativo (proyectos y acciones).

Estos tres elementos determinan que un paso fundamental en la efectiva implementación del concepto de la internacionalización en casa en una IES, es la integración de la dimensión internacional en todas las políticas institucionales y programas en los tres niveles del proceso educativo: el macro (toma de decisiones y

diseño de políticas institucionales), el medio (estructuras y políticas curriculares) y el micro (el proceso de enseñanza y aprendizaje en el aula y otros espacios educativos) (Van der Wende, 1994).

3.2 La estrategia de doble integración

Se propone a continuación una estrategia de doble integración de la dimensión internacional en una institución de educación superior (figura 1), como un mecanismo de internacionalización integral. Esta doble integración hace referencia a la concepción y desarrollo de un proceso de internacionalización universitaria que no solo tenga en cuenta sus funciones sustantivas (docencia, investigación y extensión) sino que también desarrolle una aproximación sistemática para la inclusión de referentes internacionales en todas sus actividades (las académicas, las administrativas y las de bienestar universitario).

Figura 1. Internacionalización integral: la estrategia de doble integración



Fuente: elaboración propia

3. INTEGRACIÓN VERTICAL: INTEGRACIÓN ENTRE LOS NIVELES DE POLÍTICA, PLANEACIÓN Y PROYECTOS DE INTERNACIONALIZACIÓN

Responder de manera efectiva a los retos de la internacionalización en casa, requiere de la integración activa y permanente de la política de internacionalización (definición, alcance, justificación, responsabilidades y recursos), de la planeación universitaria (propósitos, objetivos, estrategias y metas) y de las acciones de internacionalización, desarrolladas estas últimas en forma sistemática alrededor de proyectos institucionales focalizados. Para este efecto se requieren criterios especiales y puntos de conexión fuertes entre los tres niveles de desarrollo del proceso, tal como se indica a continuación:

3.1 Política de internacionalización

La política de internacionalización debe ir más allá de las declaraciones tradicionales que resaltan la importancia de esta dimensión universitaria con el objetivo de que alcance mayor grado de concreción y defina con precisión aspectos como el sentido del proceso dentro de la institución, la real motivación en la incorporación de referentes internacionales, el alcance, los principios rectores del proceso, las prioridades estratégicas que deben desarrollarse, los niveles de responsabilidad, el aseguramiento de los recursos, así como la estrategia, mecanismos y responsabilidades para el seguimiento y evaluación del proceso.

3.2 Planeación Universitaria

A este nivel se sugiere:

- Hacer explícita la apuesta de la universidad por la internacionalización, señalándola como uno de sus propósitos centrales y desarrollándola en forma articulada con las prioridades estratégicas señaladas en la política de internacionalización.
- Expresar la planeación a través de los propósitos señalados en la política (largo plazo), de objetivos que dan cuenta de las prioridades estratégicas

(mediano y largo plazo), y finalmente de estrategias (a corto y mediano plazo) que orientarán las metas (corto y mediano plazo).

- Desarrollar el ejercicio de planeación en forma participativa con los miembros de la comunidad universitaria, pero liderada desde el gobierno general de la universidad a fin de garantizar una visión institucional del tema de la internacionalización.

El último eslabón de la estructura lo constituyen las metas de internacionalización, las cuales deben ser desarrolladas por cada una de las unidades, atendiendo los lineamientos definidos en la política de internacionalización y los propios intereses de desarrollo.

A partir de esta estructura (propósitos, objetivos, estrategias y metas), debe definirse un conjunto de indicadores que permitan estructurar el seguimiento, evaluación y retroalimentación del proceso de internacionalización. Esta tarea resulta imposible si no se cuenta con un sistema de información que permita obtener los datos directamente de la fuente (miembros de la comunidad universitaria), apoyar el desarrollo en línea de la mayor parte de los servicios relacionados con la internacionalización de la universidad (firma de renovación de convenios, cartas de presentación para visas, aplicación a programas de movilidad, entre otros), y servir de puente de comunicación con usuarios internos y externos a la organización.

4. PROYECTOS INSTITUCIONALES DE INTERNACIONALIZACIÓN

Los proyectos institucionales de internacionalización tienen su origen en las metas identificadas en el ejercicio de planeación, y buscan garantizar su cumplimiento a través del desarrollo conjunto de actividades, interrelacionadas y coordinadas, dentro de los límites de presupuesto y tiempo previamente definidos. Se recomienda tener en cuenta los siguientes aspectos durante la definición, desarrollo y seguimiento de los proyectos institucionales de internacionalización:

1. La definición puede obedecer al interés de desarrollar procesos estructurados de cooperación con instituciones dentro de un contexto geográfico determinado, o para abarcar acciones interrelacionadas y coordinadas en la internacionalización de ciertas actividades (por ejemplo, la actividad administrativa). Se recomienda actuar de manera focalizada en la fase de definición de estos proyectos.
2. Cada proyecto debe tener un responsable, o, en algunos casos, dos: uno académico y otro administrativo. Esto depende de la naturaleza del mismo, pero en cualquier caso no debe olvidarse que son los profesores e investigadores quienes construyen en esencia el proceso de internacionalización. En este sentido, la oficina encargada de las relaciones internacionales debe asumir un rol activo privilegiando una actuación anticipativa.
3. Los recursos necesarios para el desarrollo de los proyectos de internacionalización deben garantizarse a través de un equilibrio entre los recursos propios de las unidades académicas y los del gobierno general de la universidad. Para ello, desde el ejercicio de planeación, es importante establecer fondos institucionales para apoyar diferentes actividades enmarcadas en el proceso de internacionalización.
4. El seguimiento y evaluación de los proyectos de internacionalización es un ejercicio que debe desarrollarse conjuntamente entre la ORI y las unidades involucradas en las diferentes actividades, privilegiando el rol de la primera como socio y acompañante del proceso y no como instancia de fiscalización. De lo contrario, se genera una cultura de particular resistencia a nuevas iniciativas y difícilmente se podrán concluir exitosamente aquellas en curso.
5. Debe prestarse especial importancia a la conclusión de cada etapa de los proyectos de internacionalización y tener definidos mecanismos formales para apropiar los resultados obtenidos así como los aprendizajes alcanzados, que serán de extrema importancia en la generación de nuevos proyectos y en el seguimiento de aquellos en curso.

Para alcanzar la integración vertical (figura 1) tratada en esta sección, es necesario seguir un proceso participativo que incluya los intereses y expectativas de

los diferentes estamentos de la comunidad universitaria, estructurado a partir de un ejercicio formal de planeación estratégica que contemple una visión estratégica y un plan operativo que permita su funcionamiento.

De esta manera, con la integración vertical es posible alcanzar una evolución armónica y, sobre todo, sostenible del proceso de internacionalización, bajo la premisa fundamental de que el ejercicio de planeación ha incorporado la dimensión financiera en su formulación e implementación. Igualmente se logra una completa consistencia, trazabilidad y contabilidad del proceso de internacionalización dado que la articulación de los tres niveles de acción (política, planeación y proyectos) permite asociar las actividades desarrolladas con el cumplimiento directo de los lineamientos establecidos en la política de internacionalización. Fiinalmente, permite focalizar el desarrollo del proceso debido a que las apuestas institucionales en materia de internacionalización han sido plenamente caracterizadas a través de la política.

5. INTEGRACIÓN HORIZONTAL: INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES Y LAS ACTIVIDADES UNIVERSITARIAS

Siguiendo el concepto de doble integración presentado en la Figura 1, es importante resaltar que la internacionalización de las funciones sustantivas de la universidad (docencia, investigación y extensión) debe integrarse con suma precisión y de manera sistemática a la inclusión de referentes internacionales en todas sus actividades (las académicas, las administrativas y las del medio universitario). Realizar esta integración permite que el proceso de internacionalización de la universidad se desarrolle con equilibrios mesurados y con el menor nivel de tensión entre el sector académico y las áreas de gestión administrativa.

Alcanzar esta integración requiere de una aproximación particular de la internacionalización de las actividades universitarias. A continuación se explica cómo se presenta esta integración en las actividades académicas, administrativas y de bienestar universitario.

5.1 Internacionalización de las actividades académicas

El primer aspecto a considerar es la internacionalización del currículo. En el concepto de diferentes expertos (Gacel-Ávila, 2008; Salmi, 2007), la incorporación de la dimensión internacional en los currículos es, sin duda, uno de los elementos esenciales para la formación de perfiles profesionales en capacidad de apoyar efectivamente la creación de ecosistemas de innovación, que son la piedra angular del desarrollo regional. Las experiencias de cooperación internacional a través de títulos colaborativos (Spinelli, 2010) han demostrado ser muy efectivas en la generación de perfiles profesionales como los señalados anteriormente, por cuanto implican un enriquecimiento mutuo de los programas y del proceso de internacionalización de las instituciones participantes, así como una alternativa de enorme valor agregado para los estudiantes que en ella participan.

A partir de la evaluación de las experiencias en títulos colaborativos, implementadas en la Universidad Javeriana (Prieto, 2011), se logró evidenciar el impacto que estas experiencias han tenido dentro de profesores, profesionales, estudiantes y empleadores, así como en los procesos de formación en Ingeniería, Arquitectura y Diseño Industrial que se han visto particularmente enriquecidos con respecto a aquellos que no han apropiado este tipo de experiencias. Un aspecto fundamental en el desarrollo de estos programas es la participación de profesores y de otros actores que han sido expuestos a experiencias de formación en ámbitos internacionales, en la formulación y desarrollo de las experiencias curriculares.

El segundo aspecto se refiere a la internacionalización de la investigación. La investigación desarrollada dentro de parámetros de alta calidad es automáticamente internacional, por cuanto basa gran parte de su relevancia, pertinencia y capacidad innovadora en el intercambio y apropiación de conocimiento generado por pares en diferentes lugares del mundo. Es por esto que gran parte del apoyo debe brindarse a los grupos de investigación, toda vez que de esta forma se garantiza su acercamiento a sistemas de cooperación internacional, que les permite acceder con mayor propiedad a los recursos y contactos disponibles en diferentes ámbitos geográficos.

6. INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

La inclusión de referentes internacionales en las actividades administrativas de la universidad es un proceso que debe desarrollarse en forma continua y armónica con la internacionalización académica. Esto implica promover ejercicios de *benchmarking* permanentes con universidades que han alcanzado mayores y mejores niveles de internacionalización, a fin de adecuar los procesos administrativos internos (organización presupuestal, estructuras de costos, auditorías con estándares internacionales, entre otros) a los requerimientos que pueden surgir desde instituciones extranjeras (por ejemplo, cooperantes internacionales). La palabra clave en la internacionalización de la actividad administrativa es anticipar.

Igualmente es importante promover el manejo de un segundo idioma, preferiblemente el inglés, entre el personal administrativo. Esta es una competencia que no solo deben tener estudiantes y profesores, debido a que gran parte de la concreción y formalización de procesos de cooperación internacionales deben pasar necesariamente por instancias administrativas. En este sentido, carecer de las habilidades en el manejo de un segundo idioma, genera retrasos y resistencia a la internacionalización.

Finalmente es necesario ejecutar estándares internacionales en las diferentes actividades administrativas refuerza el sentido y compromiso con la cultura de la calidad y la evaluación permanente que debe caracterizar a una institución internacionalizada.

7. INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE BIENESTAR UNIVERSITARIO

El concepto de bienestar universitario se focaliza en propiciar la conformación y el desarrollo de la comunidad educativa y en promover, dentro de las posibilidades, el bienestar integral de cada una de las personas que la componen. Esto implica una importante articulación de servicios en el área deportiva, cultural, psicológica,

pastoral y de grupos estudiantiles que ofrecen una enorme riqueza al proceso de internacionalización, brindando además a los estudiantes y profesores extranjeros, un acompañamiento integral y personalizado desde el momento de la acogida, hasta la conclusión de su proceso en la universidad. Lo anterior, además de generar una interesante red de contactos con instituciones externas, sirve como escenario para propiciar el intercambio cultural en la IES y para reforzar la identidad institucional en el marco del equilibrio entre la cultura global y la local.

8. INTERNACIONALIZACIÓN DEL CURRÍCULO EN COLOMBIA

Como ya fue mencionado, dentro del debate sobre internacionalización de la educación superior existe consenso en que uno de los principales retos de las instituciones educativas en el mundo actual es la formación de ciudadanos profesionales innovadores, creativos, con perspectiva y conciencia global, que sean competentes interculturalmente y que se puedan desenvolver e interactuar en un mundo globalizado cada vez más interconectado (Beelen, 2012; Brewer y Leask, 2012).

Uno de los elementos esenciales para cumplir estos retos de formación de las IES es la incorporación de la dimensión internacional en los currículos. Gacel-Ávila (2012) describe la internacionalización del currículo como la estrategia más significativa y a la vez más compleja del proceso de internacionalización de una IES por su carácter comprehensivo y sistémico. Es *comprehensiva* en el sentido de integrar la dimensión internacional en todos los niveles del proceso educativo[1], desde el diseño de políticas institucionales, pasando por las estructuras y políticas curriculares, hasta el proceso de enseñanza y aprendizaje dentro del aula. Es *sistémica* porque conlleva cambios en los procesos curriculares, vistos como un todo, como un sistema, lo cual implica transformaciones conceptuales, metodológicas y estructurales que requieren la suma de varias estrategias: la integración de la dimensión internacional en contenidos curriculares y diseño de asignaturas, el perfil

[1] Niveles del proceso educativo conforme a la descripción presentada por Van der Wende (1994) ya citado en este capítulo.

internacional de los docentes, la vinculación de académicos extranjeros, la flexibilización de los currículos, la utilización de fuentes bibliográficas y materiales extranjeros, el conocimiento de culturas y lenguas extranjeras, entre otras estrategias.

A pesar de la indudable importancia de la internacionalización del currículo en cuanto a su potencial de institucionalizar la dimensión internacional en las funciones sustantivas y actividades propias de las IES, ésta es a la vez una de las tareas todavía rezagadas en los procesos de internacionalización de educación superior en América Latina.

La situación no es muy diferente en el caso colombiano. El Estudio sobre la Internacionalización de la Educación Superior (MEN & CCYK, 2013) evidenció que dentro de las estrategias de internacionalización implementadas por las IES, la internacionalización del currículo queda en cuarto lugar en orden de importancia, precedida por la gestión de convenios internacionales y la movilidad de docentes. La movilidad estudiantil ocupa también aquí el primer lugar. De 191 IES que participaron en la encuesta, 91% manifestaron tener un plan vigente de internacionalización y un 71% dicen contar con una política general de internacionalización. Sin embargo, sólo 48% de las IES cuentan con una política o directriz definida específicamente para la internacionalización del currículo. Dentro de las prácticas para internacionalizar el currículoimplementadas por las IES colombianas en los últimos 5 años, la más destacada, es la inclusión de lecturas obligatorias en un idioma extranjero con un 66% de frecuencia en las respuestas. Las demás opciones, como la oferta de cursos sobre culturas internacionales y la oferta de asignaturas de pregrado y posgrado en otro idioma diferente al español, quedan muy por debajo, con menos del 35%.

Estos resultados revelan que en Colombia la aproximación al concepto de internacionalización del currículo y, en general, al concepto de internacionalización en casa, se ha dado de manera instrumental y superficial, limitando ampliamente su efecto por cuanto el proceso no va acompañado de otras innovaciones en experiencias y ambientes de aprendizaje. Las actividades encaminadas a la internacionalización de los currículos han quedado desarticuladas de los niveles estratégicos y tácticos a

partir de los cuales se definen las orientaciones de las demás actividades académicas, resultando en un muy bajo impacto de las acciones emprendidas.

A pesar de este panorama, cabe reconocer que la conciencia sobre la importancia de la internacionalización del currículo ha ido en aumento en la región durante los últimos años, tal como lo señala Gacel-Ávila (2012). En Colombia, la ya mencionada Agenda de Políticas y Estrategias presentada por ASCUN (2002), así como el informe de ASCUN y la RCI sobre el estado de arte de la internacionalización de la Educación Superior en Colombia (Rodríguez Pinto *et al.*, 2007), reconocen y destacan en su análisis la internacionalización del currículo como uno de los aspectos con mayor incidencia en el proceso de internacionalización de una universidad.

En la actualidad, según lo muestra el estudio de 2013 elaborado por MEN & CCYK, diferentes tipologías de internacionalización del currículo empiezan a ser puestas en práctica por algunas IES en Colombia, especialmente el desarrollo de currículos con contenido internacional y la utilización de enfoques comparativos internacionales. Otras estrategias de mayor alcance e impacto en los currículos, como lo es la obtención de títulos internacionales conjuntos o la oferta de cursos diseñados en un idioma diferente al español con énfasis en comunicación intercultural, todavía quedan rezagadas y sólo un reducido número de IES en el país ha empezado a incursionar en estas prácticas.

A la luz de todo lo anterior queda claro que, a pesar de los esfuerzos, las IES colombianas tienen todavía un largo camino por recorrer en cuanto a la verdadera incorporación de la dimensión internacional en los currículos, entendida ésta como un proceso holístico e integral que involucra a todos los miembros de la comunidad educativa y que impacta todas las funciones, instancias y actividades de una institución. Cualquier proceso de internacionalización exhaustiva que desee emprender una IES se sustenta necesariamente en la internacionalización sistémica y comprehensiva de su currículo.

9. APRENDIZAJE DE LENGUAS EXTRANJERAS Y BILINGÜISMO

Uno de los pilares de la internacionalización del currículo es el aprendizaje de lenguas extranjeras. Desde una aproximación exhaustiva al proceso de internacionalización de una IES, implica trascender la perspectiva instrumental del aprendizaje, enfocado en la simple adquisición de competencias lingüísticas, para pasar una visión integral de la lengua, reconociendo el vínculo intrínseco e inseparable que existe entre lengua y cultura (Agray, 2010, p.29).

En América Latina, la tendencia todavía predominante en las instituciones educativas es aproximarse a la enseñanza de lenguas extranjeras desde una perspectiva funcional, enfocada en el desarrollo de destrezas lingüísticas con fines comunicativos específicos, sin dar cuenta de "la dimensión cultural de la práctica pedagógica" (Agray, 2011. p.120). Según el análisis de Gacel-Ávila (2012), esta condición puede atribuirse en cierta medida al arraigo y persistencia del modelo curricular tradicional "orientado a la formación de profesionistas", en el cual se privilegia el desarrollo de habilidades básicas para el desempeño en el mercado laboral.

En el caso colombiano, una de las principales críticas al Programa Nacional de Bilingüismo, PNB, propuesto en 2004 por el MEN, ha sido su orientación "hacia un alfabetismo funcional en pro de las demandas del mercado" (Vargas, Tejada y Colmenares, 2008, citados por Fandiño-Parra, Bermúdez-Jiménez y Lugo-Vásquez, 2012, p. 367). Para los críticos del PNB, el énfasis en la necesidad del dominio del inglés como segunda lengua responde a un interés meramente instrumental de formar ciudadanos en función del papel que el Estado espera que desempeñen en el sistema económico global.

Otra de las críticas al PNB ha sido la adopción de modelos y estándares bilingües diseñados para contextos socioculturales diferentes a los que existen en Colombia, desconociendo las particularidades lingüísticas, étnicas, sociales y culturales de las diversas zonas del país, y sin haber realizado una revisión ni evaluación previas de las condiciones económicas y de infraestructura específicas en

cada región que permitan garantizar la adecuada implementación del programa en todo el territorio nacional (Fandiño-Parra *et al*, 2012).

Estos dos rasgos del PNB, la preeminencia del inglés y la adopción de modelos estandarizados, suponen una visión simplificada y rígida del bilingüismo, tal como lo observan diferentes críticos (Cruz Arcila, 2012; Fandiño *et al.* 2012). *Simplificada* en el sentido de reducir y limitar la noción de bilingüismo al binomio 'inglés-español', descartando de entrada otras lenguas y reforzando la "falacia del inglés", entendida ésta como la sobrevaloración del rol de la lengua inglesa en la economía global y los procesos de globalización (Mufwene, 2010, citado por Fandiño et el. 2012, p. 367). En un país multicultural y plurilingüe como Colombia, esta visión reducida supone la exclusión de las comunidades indígenas (Cruz Arcila, 2012; Fandiño *et al.* 2012) al tiempo que omitir la existencia de comunidades de inmigrantes.

Por otra parte, es *rígida* en el sentido de querer estandarizar y unificar los objetivos de enseñanza para una sola lengua dentro de un contexto nacional cultural y étnicamente diverso, caracterizado además por profundas desigualdades económicas y sociales. (Cruz Arcila, 2012; Fandiño *et al.*, 2012). Las condiciones de enseñanza y aprendizaje del inglés difieren notablemente entre las diferentes regiones del territorio colombiano y no son equiparables en términos de cobertura y calidad. En ese sentido, implementar unos modelos unificados de evaluación, más allá de servir el propósito de comparar y medir, sirve en últimas al propósito de "estratificar, de incluir y excluir a estudiantes y profesores", según unos modelos unificados de evaluación. (Usma, 2009, citado por Fandiño *et al.*, 2012, p.369) Una particularidad adicional de esta situación es que "favorece la consolidación de un mercado lucrativo en torno a la certificación del inglés en Colombia, mercado provechoso para unas pocas entidades en su mayoría extranjeras" (Fandiño et *al.* 2012, p. 369).

De otro lado, la aproximación funcional e instrumental a la enseñanza de lenguas extranjeras también sigue siendo una práctica vigente en las IES colombianas. Muestra de esto es la prevalencia del modelo tradicional de curso de idioma presencial como la principal opción que ofrecen las IES para aprender otra

lengua, con un 73% de frecuencia según el estudio de 2013 (MEN & CCYK). Otras opciones, como la oferta de asignaturas en un idioma diferente al español, apenas figuran entre las actividades de internacionalización del currículo de las IES, con 32% de frecuencia en pregrado y 13% en posgrado. Esto demuestra que la formación en lenguas extranjeras aún no está integrada de manera sistemática e inherente en los currículos, ni se le ha dado la relevancia ni proyección necesarias para sustentar cambios de fondo en las prácticas educativas y en su propósito de formación integral e intercultural.

Es importante reconocer que a partir de estas críticas, el MEN ha reformulado algunos de los planteamientos del PNB y ha iniciado un proyecto para fortalecer el desarrollo de competencias en lenguas extranjeras que busca dar cuenta de la diversidad de lenguas nativas en el país, y promover la formación en otros idiomas como el portugués, el alemán y el francés (MEN, 2007). No obstante, para efectos de este análisis, un aspecto significativo de los planteamientos iniciales del PNB es que son reflejo de las concepciones y prácticas ya existentes entre las IES colombianas en torno a la enseñanza y aprendizaje de lenguas extranjeras como estrategia de internacionalización del currículo.

Por último, cabe recordar que el aprendizaje de una lengua y cultura extranjera es el espacio idóneo de adquisición y fortalecimiento de competencias interculturales y de desarrollo de una conciencia ciudadana pluralista, tolerante e incluyente. Esta visión requiere necesariamente un proceso sistemático y exhaustivo de internacionalización del currículo que permita impactar a gran escala las prácticas educativas y los procesos de formación, tanto a nivel individual como colectivo.

10. TÍTULOS COLABORATIVOS: DOBLES TITULACIONES Y TITULACIONES CONJUNTAS

Una de las expresiones de internacionalización del currículo que ha contado con menor desarrollo en el ámbito colombiano son los programas académicos de pre o posgrado que permiten adquirir competencias y habilidades reconocidas

internacionalmente a través de títulos emitidos por la institución de origen y al menos otra institución de un país extranjero, en uno o varios diplomas.

Está forma de cooperación, reconocida en sentido amplio como títulos colaborativos, establece un marco de desarrollo de la experiencia internacional en el campus con al menos cuatro características transversales.

La primera de ellas, se refiere a la armonización de los procesos curriculares tanto de la institución de origen como aquella de acogida. Es decir, se trata de un proceso de mutuo enriquecimiento que parte de una genuina comprensión de la diversidad de métodos, experiencias, prácticas pedagógicas y proyectos educativos que pueden conducir a perfiles de egreso con competencias y habilidades con un alto grado de pertinencia y relevancia internacional.

La segunda característica es que los títulos colaborativos implican un mutuo reconocimiento de los rasgos de calidad de cada una de las instituciones participantes y en consecuencia, se constituyen en un mecanismo para la construcción de puentes de colaboración en materia de aseguramiento de la calidad y reconocimiento de títulos.

La tercera característica relaciona dos mecanismos formales para otorgar los títulos colaborativos: las dobles titulaciones y las titulaciones conjuntas. En el primer caso, los estudiantes inician su proceso de formación en la institución de origen y concluyen sus estudios en una o varias instituciones de acogida, obteniendo un título de cada una de las universidades participantes en este programa. Esta opción, privilegia el reconocimiento y homologación de experiencias curriculares y tiene un fuerte sustento legal en la autonomía de cada una de las instituciones participantes para otorgar títulos oficiales. Como se tratará más adelante, las dobles titulaciones se desarrollan con mayor frecuencia, dada su naturaleza, en los niveles de pregrado y de maestría.

La segunda modalidad se denomina “titulaciones conjuntas”, en la que las instituciones participantes dan origen a un proceso común de formación, con un único plan de estudios que integra experiencias curriculares que se desarrollan en momentos diferentes dentro de las instituciones participantes. Estos espacios de formación no se

dan necesariamente de manera secuencial. Normalmente buscan aprovechar las fortalezas de cada una de las universidades ya sea en materia de recursos de infraestructura o de talento humano. Por su naturaleza, este tipo de mecanismos de cooperación académica son utilizados con mayor frecuencia en procesos de formación doctoral en donde el énfasis en la actividad de investigación permite contar con una mayor flexibilidad en la definición de las características y tiempos del recorrido formativo.

Finalmente, la cuarta característica transversal en relación con los títulos colaborativos, es que cada estudiante debe contar con el acompañamiento de un consejero en cada una de las instituciones participantes. De esta manera, se define un trabajo personalizado que garantiza una mayor efectividad en la inclusión de referentes internacionales durante el proceso formativo.

11. MODALIDADES DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS DOBLES TITULACIONES

Es importante señalar que existen varias modalidades de implementación de las dobles titulaciones, entre ellas se pueden mencionar la doble titulación a un mismo nivel y la doble titulación complementaria.

La doble titulación a un mismo nivel, es aquella en la que el estudiante desarrolla parte de su proceso en la institución de origen y completa su formación en la institución de acogida, obteniendo dos títulos, uno de cada institución, que acredita el cumplimiento de los requisitos de grado en un mismo nivel de fomación ya sea en pregrado o posgrado. Un ejemplo de esta tipología de doble titulación está representado en la opción de que un estudiante de pregrado desarrolle cuatro años en su institución de origen y curse uno o dos años en la institución de acogida para obtener los dos títulos de pregrado. Otro ejemplo, de particular frecuencia, lo constituye la opción de cursar el primer año de maestría en la institución de origen y el segundo en la institución de acogida, obteniendo los títulos de maestría de las dos universidades.

Por su parte, en el caso de la doble titulación complementaria, el estudiante inicia su proceso de formación, normalmente en pregrado, en la institución de origen y lo concluye en la institución de acogida obteniendo el reconocimiento parcial de esta última experiencia para cumplir los requisitos de grado de la institución de origen en pregrado, y recibiendo el título de posgrado de la universidad de acogida. Este tipo de esquemas es relativamente común entre instituciones europeas y latinoamericanas que gracias a la implementación de la reforma de Boloña, han visto la opción de que los estudiantes, por ejemplo colombianos, que han aprobado al menos cuatro años de su formación en IES acreditadas institucionalmente, accedan directamente al segundo ciclo de formación (maestría). Posteriormente, la universidad colombiana reconoce parcialmente el proceso de formación en la institución europea como un componente de los requisitos faltantes para obtener el respectivo título profesional. De esta forma un estudiante puede concluir sus estudios de pregrado y maestría en dos IES de reconocida calidad tanto en el ámbito colombiano como europeo.

Es importante señalar que en el caso colombiano, las dobles titulaciones no cuentan con una reglamentación específica por parte del MEN, y los mecanismos antes descritos recaen en la zona de la autonomía universitaria a través de los procesos institucionales de reconocimiento y homologación de asignaturas. Se recomienda en todo caso, que antes de formalizar cualquier acuerdo de doble titulación se consulte a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad del MEN, con el propósito de verificar que el título obtenido en la universidad extranjera sea convalidable en el territorio nacional.

En el caso específico de los doctorados, existen figuras internacionalmente reconocidas como es el caso de la “cotutela”. Esta permite al estudiante desarrollar parte de su formación en el país de origen y posteriormente desplazarse a la institución de acogida, en momentos previamente establecidos y acordados con el tutor extranjero, cumpliendo de esta manera con los requisitos para obtener el título respectivo en las dos instituciones. En MEN, & CCYK. (2013) se evidencia cómo la cotutela es la opción de movilidad menos utilizada por las IES colombianas.

Finalmente, vale la pena mencionar que las titulaciones conjuntas se encuentran reglamentadas y se exige que la universidad de origen colombiano, obtenga un registro calificado para el programa, especificando que se trata de una titulación conjunta.

12. CÁTEDRAS Y FOROS INTERNACIONALES

En el Estudio elaborado por MEN y CCYK, las IES indicaron cuáles eran las actividades que realizan para promover un ambiente internacional dentro del campus.

Dentro de las opciones ofrecidas en la encuesta, la oferta de cursos de lengua extranjera recibió el porcentaje más alto de respuestas con un 74%, seguida por la organización de muestras culturales con un 64%, la realización de clubes de conversación con un 54%, los ciclos de conferencias sobre un país o cultura específica 46%, y los eventos de socialización e integración entre estudiantes internacionales y locales 42% (MEN & CCYK, 2013). El desarrollo de cátedras, foros y concursos apareció referenciado en el estudio en la opción "otros" con un porcentaje de apenas el 15%.

En materia de cátedras y foros internacionales, debe hacerse mención a la importante tarea de las ORI para difundir todas las actividades y eventos internacionales. La cultura de internacionalización al interior de cada institución es una tarea continua y permanente que debe ir acompañada no solo por la difusión, sino también por la interacción continua con los académicos, estudiantes, personal administrativo, directivos y egresados. Lo anterior, para promover "embajadores de la internacionalización"o *champions (*término utilizado en la lengua inglesa) quienes estarán en capacidad de motivar y relacionar la especialidad temática del evento con la para de esta forma evidenciar los beneficios de participar en las actividades de internacionalización en casa, así como las actividades y oportunidades ofrecidas en materia de internacionalización en general.

De esta manera, a través de un evento estructurado, continuo, visible, sostenible y lo más importante, con contenidos relevantes, se estará propiciando la formación de ciudadanos globalmente competentes y se estará fortaleciendo la

actividad académica con un impacto directo en la calidad, pertinencia y competitividad de la educación.

Para facilitar esta interacción y reflexión, se sugiere crear un comité interinstitucional y que se desarrolle un plan a dos o tres años. Así, el compromiso institucional, la consecución de recursos (internos y externos), la agenda a desarrollar y la promoción del evento, es planeado con suficiente antelación para garantizar su éxito en cuanto a contenido, participación e impacto.

Finalmente, no hay que olvidar que el impacto que se busca con la organización de cátedras y foros internacionales, está relacionado también con la construcción de alianzas con diversas entidades como las misiones diplomáticas, los organismos internacionales, entidades gubernamentales, redes, asociaciones y empresas privadas.

13. ACREDITACIONES INTERNACIONALES

La acreditación internacional de programas académicos en instituciones de educación superior colombiana es una práctica voluntaria y una estrategia que hasta el momento solo pocas instituciones en nuestro país han abordado. La certificación o acreditación internacional resulta en beneficio de estudiantes, programas académicos, instituciones de educación superior y de nuestro país, debido a que a través de ella se realiza un reconocimiento del nivel de calidad del programa bajo la mirada de estándares internacionales. Como medida de aseguramiento de la calidad, dicha certificación internacional reconoce que el programa ha sido evaluado por pares internacionales y que responde a un proceso largo y riguroso de autoevaluación que le permite cumplir con los requisitos exigidos por la agencia acreditadora.

El reciente estudio de MEN y CCYK muestra que de 191 IES que respondieron la pregunta relacionada con la existencia de programas académicos acreditados o certificados internacionalmente, solo el 13% ha tenido experiencia con este tipo de acreditación. El estudio logró determinar que 50 programas de las IES que participaron en la encuesta, habían recibido al menos una acreditación o certificación internacional.

Dentro de una estrategia institucional de internacionalización, la acreditación y la certificación internacional de programas académicos puede ofrecer una ventaja competitiva en cuanto a proyección, visibilidad y reconocimiento internacional debido a que es un proceso que vela por la excelencia e implica un alto compromiso institucional.

Según Rama (2009), la acreditación es una forma de añadir valor al proceso educativo. Específicamente la acreditación internacional, es una forma superior de valorización ya que da al capital humano y a las certificaciones su valor real en términos globales, y por ende, permite un mayor reconocimiento económico y una movilidad internacional más alta de los profesionales de un país.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el proceso de acreditación internacional no es un instrumento que por sí mismo garantice la internacionalización del currículo, ni la internacionalización en casa. Sobre este aspecto, Knight señala a la acreditación internacional como uno de los cinco mitos relacionados con la internacionalización: "La premisa es que, entre más estrellas de acreditación internacional tenga una institución, más internacionalizada esta, y por eso es mejor" (Knight, 2011 citada por Hoyos, Velasques y Domínguez,, 2013: 2).

El anterior mito resulta falso. Muchas veces la obtención de una acreditación internacional puede significar mantener un currículo rígido dentro de un programa académico con el fin de cumplir con el estándar internacional que se exige para obtener la certificación internacional deseada. Temas como la acumulación y transferencia de créditos académicos para el desarrollo de convenios de articulación y doble titulación pueden resultar complejos y ser rechazados dentro de estos procesos.

Por otra parte, se debe resaltar que en Colombia, el Consejo Nacional de Acreditación (CNA, 2007) adelanta un proceso importante en cuanto al desarrollo e implementación de una estrategia de internacionalización que incluye nuevos instrumentos y prácticas para la acreditación internacional. En este sentido, el CNA ha reconocido la creciente necesidad de las agencias nacionales de acreditación de "acreditarse" ellas mismas internacionalmente y de que sus decisiones sean reconocidas en el nivel internacional.

Finalmente, se debe advertir que no se puede asumir que los estándares internacionales definidos por las agencias acreditadoras reflejan nuestra realidad y necesidades como país, pues es necesario adelantar una reflexión que debe estar acompañada por el desarrollo de una política en la materia por parte del gobierno nacional.

CONCLUSIONES DESDE LA INTERNACIONALIZACIÓN EN CASA PARA LA GENERACIÓN DE UNA POLÍTICA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

Teniendo en cuenta las anteriores líneas, se puede advertir que el alcance del término de internacionalización del currículo e internacionalización en casa es amplio y sus acciones varían entre IES de acuerdo con sus prioridades y políticas. Sin embargo, para ampliar y profundizar sus efectos en materia de la generación de perfiles profesionales globales, es indispensable favorecer desde el gobierno nacional un ecosistema de internacionalización en casa que considere al menos cinco elementos: estrategia, capital humano (sobre todo profesores formados en el exterior que traigan al aula de clase referentes internacionales), organización (tanto en la IES como en el Ministerio, particularmente en los ámbitos regionales), procesos consolidados y formales, y, métrica (un conjunto de indicadores por IES y por el país que permitan reflecionar, hacer, evaluar y aprender).

A partir de lo anterior, se sugiere aprovechar la sinergia alcanzada a través de la campaña *Colombia Challenge your Knowledge*, para establecer un conjunto de buenas prácticas y lineamientos que permitan asumir una posición institucional de las IES frente al concepto de internacionalización en casa y su implementación, buscando que se siga una doble integración, vertical y horizontal.

Se propone también aunar esfuerzos y reforzar los estímulos para desarrollar actividades de internacionalización en casa a través de redes de IES colombianas en una misma ciudad o región, buscando de esta manera que se amplifique la incidencia de dichos procesos y sea simultáneamente, una oportunidad para la inclusión de

referentes internacionales de alta calidad a través del acceso a expertos internacionales, diversidad cultural, y actualidad global.

En materia de dobles titulaciones, se sugiere una revisión y refuerzo de los mecanismos que se están usando para los reconocimientos de títulos extranjeros, y se recomienda que el MEN genere los lineamientos de calidad para este fin.

La formación en lenguas extranjeras aún no está integrada de manera sistemática e inherente (¿la palabra sí es inherente?) en los currículos ni se le ha dado la relevancia y proyección necesarias para sustentar cambios de fondo en las prácticas educativas. Si la apuesta es formar ciudadanos que sean competentes interculturalmente el aprendizaje de lenguas debe abordarse desde una concepción holística e integral del proceso formativo.

La última sugerencia es que el MEN mantenga y refuerce los estímulos e incentivos que ha venido desarrollando en los últimos años y los articule con los esfuerzos en otros niveles de formación (básica y media) para garantizar mayor efectividad y un mejoramiento sustancial en los indicadores asociados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agray, N. (2010). Integración de Lengua y Cultura. Un dilema central en la enseñanza de lenguas extranjeras. *Revista Innovación y Ciencia, XVII (1),* 28-39.

Agray, N. (2011). Currículo emancipatorio y enseñanza de lenguas extranjeras ¿ficción o realidad? *Revista Colombiana de Educación Bilingüe, Vo.l 1*, 115-124. Consultado el 17.05.2014 en*:* http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/title/construccion-curricular-perspectivas-criticas-produccion-cultural/id/53647993.html

Aponte, C.; De Toro, A.; Krausova, E.; Pinzón, N. (2003), *Hacia una Internacionalización de la universidad con sentido propio*, Coordinado por Isabel Cristina Jaramillo. Bogotá: ASCUN, CX CONSEJO NACIONAL DE RECTORES. Consultado en: http://secretariageneral.univalle.edu.co/consejo-academico/temasdediscusion/2003/Agenda%20de%20Pol%EDticas.pdf

Beelen, J. (2012). La internacionalización en casa en el mundo. En: *La Internacionalización de la Eduación Superior en América Latina y Europa: retos y compromisos*. Prieto Martínez, L. David, & Peña, C. Helena de. 1. ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Brandenburg, U. & De Wit, H. (2011). "The end of internationalization". En: *International Higher Education*, (62), 15-17. Consultado en: http://www.bc.edu/research/cihe/ihe/issues/2011.html *Mestenhauser, 2007, 70*

Brewer, E.; Leask, B. (2012). Internationalization of the Curriculum. En: *The Sage Handbook of International Higher Education*. Deardorff, D.K., de Wit, H., Heyl, J. and Adams, T. (eds). (Sage)

Consejo Nacional de Acreditacion de Colombia (2007) Estrategia de Internacionalizacion del Consejo Nacional de Acreditacion (CAN) de Colombia. Consultado en: www.mineducacion.gov.co

Cruz Arcila, F. (2012). La multidimensionalidad del bilingüismo: consideraciones conceptuales e implicaciones en torno al Plan Nacional de Bilingüismo. *Revista de la Universidad de La Salle* (59), 141–125.

Fandiño-Parra, Y., Bermúdez-Jiménez, J., y Lugo-Vásquez, V. (2012). Retos del Programa Nacional de Bilingüismo. Colombia Bilingüe. *Educación y Educadores*, *13* (3), 363–381.

Gacel-Ávila, J. (2012). Los retos de La Internacionalización del Currículo en América Latina. En: *La Internacionalización de la Eduación Superior en América Latina y Europa: retos y compromisos,* Prieto Martínez, L. David, & Peña, C. Helena de. 1. ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Gacel-Ávila, J. y R. Ávila, R. (2008). *"Universidades latinoamericanas frente al reto de la internacionalización"*, en Casa del Tiempo 1(9): 2-8.

Hoyos, J.; Velasques, O.; Domínguez, O. (2013) *Problemas nodales de la Internacionalizacion de la Educacion Superior en Colombia, principios orientadores y lineamientos para la construccion de politica publica.* ASCUN, Mesa de Internacionalizacion de la educacion superior

Knight, G. (2008). *Higher education in turmoil; the changing world of internationalization*. Rotterdam: Sense Publishers.

MEN, & CCYK. (2013). *Informe Final Proyecto. Estudio sobre la internacionalización de la educación superior en Colombia y modernización de indicadores de internacionalización del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*. Anexo 4. Informe análisis exploratorio de la encuesta. (Anexo) (p. 125). Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2007). *Proyecto de Fortalecimiento al Desarrollo de Competencias en Lenguas Extranjeras*. Consultado el 15.06.2014, en: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/w3-article-315515.html

Prieto Martínez, L. (2011). *Analysis of the impact of double degrees in Engineering: The case of Universidad Javeriana.* Evaluate-E Project. Lund: Lund University.

Rama, C. (2009). El nacimiento de la acreditacion internacional. *Avialiacao: Revista da Avaliacao de Educacion Superior* (Campinas), 14 (2), 291-311. Consultado el 02.06.2014 en: http://www.scielo.br/scielo.php

Rodríguez Pinto, C., Cardoso Arango, & Ramírez Leyton, D. (2007). Estudio estado del arte de la internacionalización de la educación superior en Colombia

(Informe final) (p. 132). Bogotá: Asociación Colombiana de Universidades y Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de: http://www.areaandina.edu.co/contenidos/medios_portal/n-internacionalizacion/documentos-internacionalizacion/Estado-del-arte-de-la-internacionalizacion-de-la-educacion-superior-en-Colombia.pdf

Salmi, J. (2007). *The Challenge of Establishing World-Class Universities*. Directions in Development. Human Development. The World Bank.

Spinelli, G. (2010). *Títulos colaborativos*. Cátedra Europa. Barranquilla: Universidad del Norte.

Van der Wende, M. (1994). "*Theoretical and methodological contributions of various disciplines to the study of the international dimension: drawing on sciences of education as a theoretical and practical framework".* En: The International Dimension of Higher Education: Setting the Research Agenda. A. Smith, U. Teichler & M. Van der Wende (eds.). Vienna: IFK/ACA.

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Las perspectivas de la glocalización en un mundo cambiante: Una mirada desde Colombia*

Glocalization perspectives in a changing world: An analysis from Colombia

Fecha de recepción: Noviembre de 2014
Fecha de aceptación: Agosto de 2015

Carlos Zorro Sánchez

Abogado de la Universidad Javeriana, Doctor en Economía del Desarrollo, Universidad de París I (Sorbona), Doctor en Ciencias Sociales del Desarrollo, Escuela Altos Estudios Sociales de la misma Universidad. Fue Asesor Técnico Principal de proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD en Costa de Marfil y Nicaragua y consultor nacional e internacional; ha sido profesor universitario, actualmente en el Centro Interdisciplinario de Estudios para el Desarrollo, CIDER de la Universidad de los Andes de Bogotá.
Dirección postal: *Calle 18 A No. 0-19 Este, Bloque PU, Bogotá.*
Correo electrónico: *czorro@uniandes.edu.co*

* Con el apoyo de la politóloga Laura Cabrera, estudiante de maestría del CIDER. Se agradece la autorización del economista Andrés Londoño para utilizar material de la tesis de maestría que termina en el CIDER.

Resumen

El mundo actual es un ámbito en deconstrucción y reconstrucción, siempre inacabadas. La revolución tecnológica, y especialmente las llamadas TIC, tecnologías de la información y la comunicación, han contribuido a romper las fronteras nacionales, mediante redes virtuales que conectan diversos territorios, con frecuencia muy alejados entre sí. Estas redes trascienden barreras antes impuestas por la soberanía de los Estados y han generado un espacio-temporalidad diferente que tiende a fortalecer los niveles locales, en su calidad de nodos receptores y generadores de los flujos que circulan por las redes. Es necesario hoy entender estas transformaciones para promover adecuadamente el desarrollo territorial y manejar las relaciones entre los niveles local, nacional y global. Ahora bien, el análisis de algunos de los principales instrumentos de política nacional y local en Colombia, permite apreciar que falta mucho por avanzar en esta reflexión. Este artículo busca contribuir a ella mediante la presentación de los planteamientos de algunos autores y una primera aproximación a tales instrumentos.

Palabras claves: Globalización, Desarrollo local endógeno, Redes, Caso colombiano.

Abstract

Our world is today a complex sphere in an always unfinished process of deconstruction and reconstruction. Technological revolution and specially information and communication technologies have contributed to weaken national borders, through virtual networks connecting different and often distant territories. These networks, that go beyond the barriers formerly imposed by the sovereignty of the states; have given rise to new space-time expressions that in most cases tend to strengthen local levels as nodes receiving and generating the flows that move through the networks. These changes must be understood to adequately promote territorial development and manage relationships among local, national and global levels. Now then, the analysis of some of the main instruments of national and local policy in Colombia shows that there is still a long way to go in this reflection. The purpose of this article is to contribute to it by the presentation of some author's proposals as well as a preliminary approach to these instruments.

Keywords: Globalization, Endogenous local development, Networks, Colombian case.

INTRODUCCIÓN

El mundo actual es un ámbito en permanente deconstrucción y reconstrucción, siempre inacabadas. Se ha venido dando una "compresión espacio-temporal" (Robertson, 1996; Harvey, 1998, citados por Madoery, 2007, 54) que ha transformado el entendimiento del espacio y del tiempo y ha obligado a modificar, a veces en forma radical, la representación del mundo.

> Ambas dimensiones están atravesadas por innovaciones tecnológicas que permiten que hombres, ideas y bienes se muevan con mayor rapidez y fluidez que en cualquier época histórica anterior. La cartografía mundial está siendo elaborada de nuevo, y las ciencias sociales están siendo desafiadas por esta nueva problemática (Madoery, 54).

Tales innovaciones corresponden en alto grado a las llamadas TIC, tecnologías de la información y la comunicación, en cuya difusión ha jugado un papel preponderante la lógica de la expansión capitalista, que ha logrado, entre otras cosas, romper las fronteras nacionales, cada vez más frágiles, mediante redes virtuales que conectan territorios a veces muy alejados entre sí (Castells, 2002, 2009; Sassen 2003). Por los canales de estas redes circulan flujos de muy distinta naturaleza, con frecuencia e intensidad variables. Estas redes, de carácter transnacional por cuanto trascienden barreras antes impuestas por la soberanía de los Estados, han generado una espacio-temporalidad diferente en que las relaciones entre naciones, organizaciones e individuos tienden a estar cada vez menos mediadas por la presencia de los Estados nacionales que por cerca de cinco siglos constituyeron –y siguen constituyendo aún, aunque de manera progresivamente menos contundente- el sello político de la modernidad en Occidente.

Esta nueva espacio-temporalidad, que tiende a adelgazar las fronteras internacionales y a aumentar la vulnerabilidad de los Estados Nacionales, tiende también a fortalecer los niveles locales, en su calidad de nodos generadores y receptores de los flujos que circulan por las redes y, por ende, de protagonistas de procesos sociales y económicos en los que residen las raíces de la globalidad. Los

Estados Nacionales se transforman y, en cierta medida, se convierten en proyecciones de los procesos locales. Entender el mundo de hoy implica entender esa nueva forma de relacionamiento global-local que modifica además el alcance de las relaciones internacionales y transfiere parte de estas al ámbito transnacional.

Todo lo anterior ha dado lugar a una aceleración del proceso de globalización[1] y, principalmente a partir del último tercio del siglo pasado, le ha impreso un sello particular. El mundo, ámbito territorialmente fragmentado que en el curso de milenios había ido poco a poco articulando esos fragmentos, en ocasiones a un ritmo rápido y en ocasiones de manera extremadamente lenta, se ve de repente envuelto en una red que crece de manera arrolladora y que tiende a enlazar esa multiplicidad de fragmentos y a hacer de ellos una unidad indisoluble que no por serlo deja de ser menos heterogénea y conflictiva. La virtualidad tiende a romper para muchos efectos las distancias medidas bajo la forma tradicional de distancia física, distancia tiempo o distancia costo y esto favorece los contactos, ocasionales o permanentes, entre personas o instituciones geográficamente muy separadas entre sí. Cada una de esas personas o instituciones constituye un nodo, o sea un punto de confluencia entre dos o más canales de esas redes, canales por los que circula infinidad de flujos de naturaleza diversa: culturales, sociales, políticos, económicos, que de una u otra manera influyen sobre quienes los reciben y, a su vez, pueden reaccionar de distintas maneras frente a ellos.

Cuando tales flujos tienen un carácter global, tienden a independizarse de las fronteras de los Estados que anteriormente servían de barrera o al menos de filtro a las relaciones internacionales; en otras palabras, tales flujos tienden a convertirse en transnacionales sin que los lugares donde se generan dejen de articularse, a veces de manera muy intensa, con áreas que hacen parte de su entorno geográfico inmediato. Desde la perspectiva de los procesos de desarrollo colectivo, esos lugares tienden a ser las localidades, por lo general centros urbanos, que, en consecuencia, tienden a ser cada vez más dependientes de lo que ocurre en aquellos otros lugares con los que las relaciones son más intensas.

[1] Entendido como la transformación del mundo en una unidad compuesta por fragmentos heterogéneos.

Como ya se indicó, este proceso no logra superar las contradicciones y conflictos inherentes a las relaciones humanas y, en particular, las asimetrías que existen entre los agentes ubicados en distintos lugares. La globalización per se no implica armonía; muchas veces, por el contrario, sus manifestaciones contemporáneas, implican surgimiento o agudización de las contradicciones entre personas, instituciones o lugares. En particular, su aprovechamiento principalmente por agentes económicos poderosos, guiados por la lógica implacable de un capitalismo que se reconstruye de día en día sobre las ruinas de lo que fue el ideal de la competencia perfecta, y que ha favorecido el aumento de las disparidades en las condiciones de vida y en las posibilidades de la gente, ha aumentado las tensiones existentes en esa red global. Ahora bien, la globalización bajo su expresión contemporánea, apoyada por los instrumentos tecnológicos que la han hecho posible, está aquí y puede preverse que salvo circunstancias que no es posible predecir, persistirá en el largo plazo. Siguiendo a Stiglitz (2003) ella no funciona pero que no es posible ni deseable abandonarla, aunque sí aumentar la potencia y la calidad de los esfuerzos para transformarla.

Frente a esta realidad, cuyo análisis excede el alcance de este artículo, es imperioso hallar estrategias que, sin abandonar la utopía del desarrollo humano, hagan posible su búsqueda en el nuevo contexto. Este propósito se considera viable, pero exige cambios en las políticas, sean ellas de alcance nacional, regional o local, por cuanto no pueden ya basarse en los parámetros conceptuales y metodológicos que se proponían y que a veces se aplicaban hace medio siglo. Su eficacia depende hoy de que entiendan la lógica de la nueva espacio-temporalidad y que adopten una posición y una estrategia conscientes frente a ella.

Con base en las consideraciones anteriores, este artículo constituye una reflexión inicial sobre la manera como están tomando forma las relaciones entre los niveles local y global, particularmente desde una perspectiva económica, sin desconocer el importante papel, que todavía juegan-y que quizás aún por largo tiempo seguirán jugando- los Estados nacionales. En esta forma busca aproximarse a la comprensión y orientación de los procesos espacio-temporales que están dando forma

a la globalización contemporánea y, de manera preliminar, a la manera como en Colombia han comenzado a enfrentarse, también con énfasis en lo económico las implicaciones de esta nueva espacio-temporalidad. De este análisis concluye que todavía falta mucho por avanzar en esta reflexión.

En esta lógica el texto se organiza en dos partes: la primera examina cómo han venido penetrando las relaciones transnacionales en ámbitos anteriormente reservados a las relaciones internacionales, y algunas de las implicaciones socio-espaciales de esa transformación, y la segunda se aproxima a la manera como esa nueva espacialidad comienza a reflejarse en algunas políticas, planes e indicadores en Colombia.

1. LA TRANSNACIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES

1.1. De lo internacional a lo transnacional y a lo global

El mundo surgido de la Paz de Westfalia (1648) se construyó sobre la base de los Estados Nacionales que, en Occidente[2], fueron progresivamente impregnándose del pensamiento liberal y de la democracia formal representativa. Estos Estados se sustentaron en la tríada Nación, Territorio y, especialmente, Soberanía, y se fueron organizando territorialmente bajo la forma de un mosaico cuyas piezas encajaban gracias a fronteras rígidas que separaban unas de otras. Tales fronteras constituían -y siguen constituyendo aunque debilitadas- uno de los elementos que les permitían hacer gala de su soberanía, o sea de la posibilidad de exigir, aún por la fuerza, el cumplimiento de una serie de normas a quienes estaban en el ámbito territorial delimitado por ellas. Con mayor o menor grado de apertura, tales fronteras separaban los procesos sociales, políticos y económicos de los distintos países y obligaban a informar acerca de los flujos que iban del uno al otro. Más adelante tales fronteras se trasladaron también al interior de los países para controlar los flujos que ingresaban por los aeropuertos. Gran parte de las relaciones eran internacionales porque involucraban la soberanía de los Estados.

[2] Se entiende aquí por "Occidente" al conjunto de sociedades cuyas culturas han venido evolucionando bajo el influjo predominante de las ideas provenientes de la Grecia Antigua, y del pensamiento judeo-cristiano.

Ahora bien, las tendencias neoliberales impulsadas por el llamado Consenso de Washington, promueven la libertad de los flujos de capitales, bienes y servicios entre Estados y han encontrado en las TIC un apoyo que les ha permitido cambiar la manera como muchos de tales flujos se realizan. Gracias a ellas gran parte de estos no recorren el espacio geográfico sino el virtual, conectando por lo menos dos puntos: uno que emite un determinado impulso y otro u otros que lo reciben sin que tales flujos requieran, como hasta hace pocas décadas, ser revisados y autorizados para entrar o para salir por las autoridades de los Estados implicados. En esa forma, relaciones entre agentes sociales, políticos o económicos que antes eran intermediadas por los Estados, dejan de ser interferidas por estos y tienden a convertirse en transnacionales. Estas últimas relaciones entre agentes ubicados en centros de distintos Estados, tienden a multiplicarse y a integrarse a redes globales.

Es así como el concepto de "red" adquiere una creciente importancia. Aunque puede afirmarse que cualquier comunicación entre dos seres humanos contiene los elementos propios de una red: emisor, receptor, canal y contenido, el hecho de que el emisor y el receptor y, más aún, que múltiples emisores y receptores no se encuentren físicamente unos al lado de otros, obliga, necesariamente a pensar en términos de redes. Ahora bien, cuando los canales trascienden las fronteras nacionales sin que exista algún tipo de intervención formal de los poderes públicos de los países involucrados, se está en presencia de redes transnacionales.

Escobar (2010, p. 298-302) propone diferenciar entre dos tipos de teorías de redes. En el primero, el concepto de red se encaja en una teoría social existente y de alguna manera, aceptada. En el segundo, la teoría social se reconstruye sobre la base del concepto de red. Para Escobar, la aplicación que hace Castells (1996, pp. 415-429) de las redes a la sociedad contemporánea es la más conocida dentro del primer grupo; en ella se diferencian el espacio de los flujos (de información, símbolos, capital, etc.) y el de los lugares. El primero está compuesto de nodos y ejes organizados jerárquicamente según la importancia de las funciones que desempeñan; los lugares, centros geográficos donde vive la gente y a los que confluyen los flujos, hacen parte de él por lo que deben establecer conexiones o desaparecer (Castells,

428); es preciso, por lo tanto, construir puentes entre ambas lógicas espaciales: la de los flujos y la de los lugares. Escobar, por su parte, se ubica en el segundo tipo de teorías y hace énfasis en que son los movimientos sociales los que afirman la centralidad del lugar en la construcción de las sociedades; la teoría del actor-red (TAR) "busca explicar la esencia misma de las sociedades y las naturalezas. No desea añadir redes sociales a la teoría social, sino reconstruir la teoría social a partir de redes" (Latour 1997, citado por Escobar, 2010, 299). Esta visión concuerda "[…] con los principios de complejidad y auto-organización que hacen énfasis en los procesos de abajo hacia arriba en los que agentes que trabajan en una escala (local) dan origen a la sofisticación y la complejidad en otro nivel" (Escobar, 2010, 302).

Sea de ello lo que fuere, como lo reconoce el mismo autor, "[…] la red constituye la arquitectura básica de la complejidad" y en su análisis quienes se interesan en los procesos sociales han venido sumándose a los científicos físicos y naturales.

Sin entrar en la discusión que se deriva de los planteamientos de Escobar, que corresponden más a una visión deseable que a una posibilidad realizable en un futuro previsible, es preciso reconocer que las lógicas identificadas por Castells siguen vigentes y seguramente lo estarán en el largo plazo, por lo que serán tenidas en cuenta en el análisis realizado en este artículo.

1.2. Ciudades y regiones como agentes de la transnacionalización: Del desarrollo endógeno a la articulación con lo global

Una nueva geografía política

El cambio de la lógica tradicional que sustentó la conformación de los Estados nacionales y en particular el concepto de "país", a la nueva lógica que tiende a desconocer progresivamente las fronteras nacionales, ha dado lugar a una nueva geografía política, caracterizada por la simultaneidad de un espacio único y múltiples territorios, con manifestaciones geográficas en el espacio físico y en el espacio virtual (Sassen, 2003, Madoery 2007, 61). El espacio se transforma y esto se refleja en la

organización de la sociedad que lo ocupa. Como dice Milton Santos (2000), la relación es compleja, dinámica, multifacética y exige rediscutir el concepto de espacio y concebirlo como un objeto socialmente producido. Se trata de un cambio en el concepto de lo territorial que, paradójicamente, reintroduce el territorio local como factor de identidad (Boisier, 1998, citado por Madoery, 61). El concepto de desterritorialización se aplica no sólo a ejemplos obvios como corporaciones transnacionales y mercados monetarios, sino también a grupos étnicos, lealtades ideológicas y movimientos políticos que actúan crecientemente en modelos que trascienden fronteras e identidades territoriales específicas.

Al respecto, Ohmae (2008, 60), subraya que la economía contemporánea ya no está encerrada en países y que las cuatro "íes" que la definen: inversión, industria, individuos (trabajadores o consumidores) e información, han adoptado una orientación mundial cada vez menos sujeta a límites geográficos (Ohmae, 1995,). Desde una orilla política e ideológica opuesta, para Negri y Hardt (2005) la soberanía ha tomado una nueva forma, "Imperio", dominada por organismos nacionales y supranacionales unidos bajo una única lógica de mando. Ahora bien, como lo señala Madoery (2007), estas visiones contrapuestas tienen algo en común: entienden a la globalización como proyecto político más que como un hecho histórico. Se trata de una nueva etapa de la expansión capitalista y una estrategia de los grupos dominantes del sistema mundial. Esto coincide con lo señalado por autores como Castells (2002) para quienes la dinámica de la globalización ha sido promovida por las grandes compañías interesadas en ampliar sus mercados y que, con este propósito, contribuyeron a financiar la expansión del Internet como principal sistema de comunicación que aceleró la configuración de la red global.

Ahora bien, desde la perspectiva geopolítica y geoeconómica de los procesos de desarrollo, se afianza cada vez más el papel de los lugares -entendidos como los nodos geográficamente localizados hacia donde confluyen uno o más canales de las red global o de redes regionales o locales-, como actores de primera línea en las dinámicas del desarrollo (Saasen, 2003). "El lugar se ha convertido en la unidad central para la organización en nuestros tiempos" (Florida, 2012, 8). Estos lugares-

nodos, por lo general ciudades, en torno a las cuales se extienden territorios para los que la proximidad física sigue siendo esencial, difieren mucho unos de otros y por esto mismo desempeñan roles muy distintos en la red global. Algunos generan impulsos de diversa índole, conocimiento, por ejemplo; otros, son capaces de asimilar tales impulsos y transformarlos, por ejemplo, en tecnología; otros de aplicarlos y convertirse en centros de producción; algunos núcleos pueden concentrar todos estos tipos de funciones a distintas escalas porque son capaces de generar, transformar o aplicar los impulsos que circulan por la red, mientras otros quedan al margen de los procesos por su débil conexión a las redes. Según esto, el papel de los diversos centros en esas redes depende no solo del número e intensidad de sus conexiones, sino de su capacidad para generar, transformar y aplicar impulsos, capacidad esta que difiere de un lugar a otro y que explica, en alto grado sus distintos niveles de desarrollo. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que tal como lo señalan Crevoisier y Jeannerat (2009, p. 11), este aprovechamiento no necesariamente exige aplicar en el mismo ámbito local los conocimientos o tecnologías generados; grandes centros de investigación se ubican en la cúspide de la jerarquía en términos de generación de conocimiento sin plantear estrategias para su uso local.

Nuevo papel de los centros urbanos

Es claro así como el desarrollo contemporáneo pasa cada vez más por la territorialidad de los centros urbanos, organizados en forma de redes -como podía apreciarse ya en los años 50 del siglo XX- muchas de ellas hoy con alcance global. Como lo señala Lotero (2003, 23) el desarrollo local hoy se construye más en la relación global/local que en la dicotomía nacional/internacional.

La globalización aumenta el clima competitivo en que operan las empresas y plantea por ello nuevos retos a los territorios en que se implantan. En efecto, para enfrentar la nueva realidad, tales empresas tienden cada vez más a buscar una fuerza de trabajo confiable, con alto nivel de información, conocimiento y formas de coordinación y cooperación. Esto favorece a los territorios que ofrecen esas condiciones; en tal virtud, sus capacidades endógenas se convierten en instrumento

para fortalecer sus relaciones hacia afuera. La literatura reciente ha hecho énfasis en la estructura de las instituciones locales y en su capacidad de "atraer" los procesos globales (Coe, Hess, Wai-chung, Dicken, Jeffrey, 2004). En términos marshallianos, no solo son relevantes las economías internas a la empresa: a ellas deben agregarse "…las *economías externas generales,* propias del agrupamiento empresarial del que la empresa forma parte, y las *economías externas locales*, correspondientes al territorio concreto donde se sitúan" (Sforzi, 1999, cit. por Alburquerque, 2008, 17, Storper 1997). En el sistema productivo local las economías internas a la empresa se fusionan con las economías externas locales, por lo que mientras se reduce la importancia del tamaño de las plantas industriales, crece la de las interacciones que existen entre empresas y, por esta razón, el entendimiento de los procesos económicos exige cada vez más una visión relacional en que se entrelazan las diversas actividades, implantadas en uno o varios ámbitos regionales (Storper 1997, Scott y Storper, 2003, Alburquerque, 2008). Siguiendo a Camagni y Angeli (2002) esto conduce a superar el individualismo, según el cual cada empresa debe operar y competir aisladamente en el mercado, y a reforzar el peso de las estrategias colectivas basadas en la pertenencia a un determinado territorio estrategias que, por lo demás, hacen paulatinamente menos viable un desarrollo territorial basado en la actividad de empresas aisladas.

Más aún, la existencia de empresas no garantiza el desarrollo económico de la ciudad y la región donde se ubican. En efecto, su actividad puede no maximizar el potencial económico del territorio o este puede ser incapaz de capturar una parte importante del valor generado en él. (Coe *et al*, 2004, 474). Para que este desarrollo tenga lugar, es imperativo generar y captar valor en la respectiva ciudad o región, lo que depende tanto de su capacidad para hacerlo, como de la posición que por su poder y dinamismo ocupe en el sistema de redes y del grado de articulación y compromiso que los actores locales y no locales vinculados a dichas redes tengan con las regiones o ciudades donde operan (Hudson 2001, citado por Coe *et al*, 2004, 474).

Desarrollo endógeno en la sociedad del conocimiento

El fortalecimiento de estas capacidades está en manos de la población del respectivo lugar; en otros términos, es un proceso endógeno, no importado sino surgido de la misma población, y que va más allá de las destrezas técnicas porque hoy justamente implica flexibilidad para adaptarse a configuraciones sociales, tecnológicas y administrativas en variación permanente y aún para contribuir a transformar tales configuraciones. En esta línea, el conocimiento tiende a ser un elemento cada vez más clave en la generación de economías externas locales (Alburquerque 2008, p. 18), asociadas también a otros factores propios del sistema productivo y del entorno local-regional del desarrollo: eslabonamientos entre empresas, tejido empresarial y características del mercado de trabajo local.

Ahora bien, diversos estudios ponen de presente que el conocimiento y las capacidades que de él se derivan exigen más que procesos educativos formales, cuya importancia indiscutible no basta para una inserción satisfactoria en las dinámicas actuales. Conocimiento y capacidades requieren un entorno territorial propicio, dado en gran parte por las interacciones entre los actores locales, que dan lugar a un conocimiento de carácter más tácito que codificado. Esto ha dado origen a conceptos que tienden a realzar el peso de ese entorno en los procesos de desarrollo: nociones como "territorio inteligente", "entorno innovador", "ciudad del conocimiento" y otras similares, aunque pueden diferir considerablemente en sus expresiones, coinciden en la importancia del entorno como factor de desarrollo de las capacidades (Ibídem, 18 y 19; Maillat 2007, Florida, 2012, Alburquerque, 2008).

Desde esta perspectiva, los territorios están constituidos por comunidades que como parte de su desarrollo, buscan mantener o atraer actividades económicas, no solo por medio de las formas tradicionales de competencia (precios y calidades), sino de una creciente calificación de los servicios ofrecidos, lo que exige que la población se involucre más allá de la actividad puramente empresarial. Esto da lugar a un entorno, caracterizado por valores colectivos, representaciones y códigos de comportamiento comunes, que generan un sentido de pertenencia que, en términos de Camagni (2002, 1-3), contribuye a tres funciones claves:

- La transcodificación de la información y su evaluación mediante contactos informales, imitación y mutua interpretación de las señales del mercado, mediante un proceso socializado y colectivo;
- La coordinación ex ante de las decisiones particulares, para facilitar no solo estas decisiones sino la acción colectiva, gracias a la confianza entre los actores locales y a los dispositivos de sanción social para los transgresores.
- El aprendizaje colectivo que se desprende de las dos funciones anteriores.

Estos efectos son en parte espontáneos, dada la proximidad geográfica y cultural entre los actores locales, y en parte dependientes de una cooperación explícita entre ellos, que incluye a la institucionalidad pública. Probablemente el concepto que más se acopla a estas ideas es el de *territorio inteligente,* entendido como aquel que demuestra una capacidad continua de aprendizaje para mejorar los niveles de desarrollo en todos los ámbitos de la vida individual y social[3]

Por su parte, la noción de *entorno innovador*[4]*,* coincide con el análisis de Florida (2012) para quien el motor de la economía hoy es la innovación que genera mejores procesos y productos y que tiene como principal insumo la creatividad y el talento de los seres humanos. Sin entrar a discutir el carácter ambivalente de la innovación en el mundo actual, es imposible desconocer su importancia. Ahora bien, ella ya no es fruto de la acción aislada de instituciones de investigación y desarrollo (I+D), ni de la iniciativa ocasional de un empresario. Según trabajos teóricos y empíricos recientes, ella lejos darse en forma lineal, es un *proceso social y territorial* de carácter acumulativo e interactivo, en el que usuarios y productores de conocimiento, aprenden mediante su interacción, lo que la diferencia del modelo tradicional de la sociedad industrial. (Alburquerque, 2008, 18; Ascher, 2001, Foray, 2004 cit. por Crevoisier y Jeannerat, 2009).

Según Crevoisier y Jeannerat (2009, 10-11), esto se funda en tres cambios económicos y sociales contemporáneos que afectan las condiciones de la innovación:

[3] Adaptado de Galarza, citado por Londoño A., trabajo de maestría en curso, Cider, Universidad de los Andes.
[4] Desarrollada por el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos Innovadores, GREMI, en los años 90.

en primer lugar, el hecho de que tecnologías como el internet son abiertas y facilitan el acceso a muy diversos conocimientos que pueden combinarse entre sí. Antonelli (2006) citada por los mismos autores (Ibídem) habla de «conocimientos fungibles», menos rígidos y más adaptables a los cambios que tienen lugar en diferentes dominios. En segundo lugar el aumento sin precedentes de la movilidad de capitales, bienes, servicios y, sobre todo, de la información y los trabajadores, que promueven un flujo permanente de nuevas ideas, conocimientos y tecnologías y abren posibilidades enormes de innovación pero, también, de competencia. En tercer lugar, el hecho de que cada vez con mayor frecuencia las innovaciones surgen de dinámicas más socioculturales que tecno-científicas.

El conjunto de instituciones territoriales, públicas y privadas, que contribuyen al proceso de innovación, conforma un *sistema territorial de innovación* que estimula a las empresas locales a adoptar normas, expectativas, valores, actitudes y prácticas que conforman una cultura de la innovación reforzada por los procesos de aprendizaje antes señalados. Un *sistema territorial de innovación* es, pues, una red interactiva compuesta por empresas de distintos tamaños, integradas en un *clúster* o agrupación de empresas relacionadas entre sí y con un conjunto de instituciones sociales, políticas y culturales vinculadas a la actividad económica. En este sistema el territorio no es un escenario inerte y pasivo donde se localizan las empresas, sino un ámbito socialmente construido, surgido de las estrategias de los actores y que interactúa con tales empresas (Moncayo 2002, 13).Las instituciones de I+D están entre las principales protagonistas en los sistemas territoriales de innovación: universidades, escuelas técnicas, laboratorios y centros de transferencia tecnológica a las que se suman facilidades como centros de análisis de mercado, acceso a mercados de capitales y de trabajo, asociaciones gremiales e instituciones como la participación de los trabajadores en las decisiones empresariales. Parafraseando a Beilharz, (2001) citado por (Mancini, 2014, p. 41), el desarrollo local implica una compleja red de relaciones de cooperación entre diversos actores y niveles institucionales, derivada de una lógica de cohesión social, compatible con las condiciones propias de cada área.

En conclusión, en una economía en vía de globalización, los territorios y no solo las empresas compiten entre sí, sobre la base de la calidad del tejido productivo, el entorno humano, el medio ambiente, la accesibilidad a la información y la capacidad de aprendizaje colectivo. Son cruciales el conocimiento y los factores inmateriales vinculados a la creatividad y a la aptitud para aprovechar al máximo el "stock" existente de conocimiento y tecnologías. Por ello, se insiste, más allá del ámbito del conocimiento estrictamente científico y de la tecnología que de él se desprende, tales capacidades deben responder a la complejidad del ser humano y del momento histórico por el que atraviesa.

1.3. Nuevas lógicas de la localización empresarial

Conforme a lo anterior, las decisiones de localización empresarial no se limitan a buscar dónde hay otras empresas: requieren saber quiénes habitan un determinado lugar, pues en ellos pueden estar el conocimiento y la creatividad, motores centrales de la economía del conocimiento (Florida, 2003). Este se genera y difunde donde las personas viven, más que donde se ubican las industrias (Stam, de Joung, & Marlet, 2008[5]). En tal virtud, la creación de empleos en las empresas generadoras de conocimiento depende más de la presencia de personas "creativas" que de la de otras empresas. En esto coincide la metáfora del *diamante de competitividad* propuesta por Porter (1991, 210), según la cual cuatro factores principales orientan las decisiones de localización empresarial: acceso a recursos como fuerza de trabajo calificada e infraestructuras de información e investigación; un sector empresarial abierto a la innovación; un mercado local que demande bienes y servicios de alta calidad e industrias con las que pueda interactuar.

El peso dado al conocimiento en estos enunciados se basa en la idea de que *quien* tiene el conocimiento tiene el poder, enunciado que resulta más evidente en su expresión negativa: quien carece de conocimiento carece de poder; sus procesos de desarrollo y crecimiento económico quedarán en gran medida al arbitrio de terceros que disponen de ese conocimiento y que en muchas ocasiones tenderán a aprovecharlo en

[5] Citados por Londoño A., trabajo de maestría en curso, Cider, Universidad de los Andes.

su propio beneficio. Si el desarrollo implica una alta dosis de autonomía se requiere el conocimiento para hacerla realidad. Pero una región o una ciudad "inteligente" van más allá de ser competitivas en los mercados mundiales; son entornos capaces de aprovechar las oportunidades ofrecidas por las dinámicas globales para mejorar el ser y estar de sus habitantes. A este respecto cabe destacar con Lampis y Rodríguez (2012, 48) la relevancia de la región como entramado de relaciones económicas y no económicas, desde el cual se construye la relación entre globalización y territorio.

Esto último obliga a volver a la idea de que los factores endógenos expuestos son necesarios, pero insuficientes para generar desarrollo regional y local en una época en que los procesos se hacen cada vez más interdependientes en el ámbito global, lo que exige tener en cuenta sus articulaciones con el exterior, analizadas en el numeral 1. Sintetizados aquí hay dos elementos básicos para el desarrollo local: generar valor y capturarlo (Coe *et al*, 2004, 475). Lo primero incluye conocimiento, tecnología e innovación y, lógicamente, capacidad de apropiarse y de hacer uso adecuado de esos elementos. Lo segundo implica una capacidad de capturar en beneficio de la región el valor agregado en ella. Para esto, además de la capacidad endógena resultan críticos los elementos de poder y control. Sin entrar en las complejas discusiones relativas a las relaciones de poder en el ámbito global, es claro que a medida en que una región se articula de manera más estrecha con las redes globales de producción, más posibilidades tiene de aprovechar las economías internas y externas derivadas de esa articulación, pero menos fácil le será controlar su propio rumbo, porque si el poder y el control no tienen origen local, lo que ocurra en este último ámbito dependerá en gran medida de lo que ocurra donde están las fuentes de poder.

Lo expuesto permite reiterar que los procesos contemporáneos de desarrollo pasan por las ciudades y se difunden sobre los ámbitos nacional y global mediante redes de distinta naturaleza. El papel que desempeña cada ciudad depende de la capacidad de sus habitantes, para brindar aportes a los flujos que circulan por la red y para aprovechar tales flujos en beneficio de su población (Coe *et al*, 2004, 468).

1.4. Variables relevantes para el análisis de la situación relativa de las regiones y ciudades frente a la globalización

De lo expuesto se desprende que las posibilidades de desarrollo de los territorios en los procesos de desarrollo contemporáneos dependen de dos factores. Por un lado, su capacidad para aprovechar las oportunidades y superar los obstáculos propios del mundo contemporáneo, capacidad de carácter endógeno. Por otro lado, de las modalidades de su inserción en las redes que conectan con ámbitos externos sean estos de carácter regional, nacional, internacional o global. La cualificación de estos factores está en función de algunos criterios que se mencionan a continuación a título puramente ilustrativo:

Capacidades de los territorios (procesos endógenos)

- Reconocimiento dela espacio-temporalidad contemporánea y de sus implicaciones en términos conceptuales y estratégicos.
- Adopción de propósitos comunes dirigidos al perfeccionamiento de la sociedad, y de caminos e instrumentos para convertir en realidad esos propósitos.
- Generación y adquisición de conocimientos, por la vía de la razón y más allá de esta, que ubiquen la complejidad humana en la realidad contemporánea.
- Armonización de las exigencias de la cultura local con la elevación de los niveles en distintos ámbitos de la existencia humana.
- Generación y mantenimiento de condiciones de convivencia basadas en el respeto y la apertura hacia los demás.
- Respeto a la naturaleza como ámbito integrador de los procesos humanos.
- Elección de un tipo de economía deseable y definición de la condiciones para hacerlo realidad mediante gestión del conocimiento, la tecnología y la innovación.
- Conformación de una institucionalidad pública y privada que garantice la seguridad humana desde sus distintas perspectivas.

Articulaciones hacia la globalidad

- Existencia de un entorno institucional abierto a las dinámicas de la nueva espacio-temporalidad.
- Comprensión de la situación de la ciudad o región en el contexto global: fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas para lograr los propósitos definidos conforme al punto anterior.
- Planteamiento de estrategias dirigidas a superar debilidades y amenazas y a realzar fortalezas y oportunidades
- Identificación de redes adecuadas para el logro de los propósitos adoptados.
- Especificación del papel que se espera jugar en las redes y adopción de la estrategia para logarlo
- Disponibilidad de la infraestructura requerida para una inserción adecuada del territorio en tales redes.
- Disponibilidad de talento humano para operar las redes en cuestión.

En la segunda sección de este artículo se mirarán algunos elementos de las políticas y de la realidad colombiana a la luz de estos criterios.

2. REFLEJOS DE LA NUEVA ESPACIOTEMPORALIDAD EN ALGUNOS PLANES DE DESARROLLO NACIONALES Y MUNICIPALES EN COLOMBIA

Se han presentado hasta aquí algunos rasgos del complejo proceso de globalización contemporáneo y de sus implicaciones para los territorios que hacen parte de los Estados nacionales. Con base en ellos se hará una aproximación preliminar a la situación que desde la perspectiva expuesta ofrecen algunas ciudades y departamentos colombianos y a sus eventuales respuestas frente a los nuevos desafíos.

El análisis realizado hasta aquí muestra que es necesario examinar el tema, tanto desde la perspectiva de la articulación de los territorios, departamentos y municipios en Colombia, al sistema de redes por el que circula gran parte de las

dinámicas que rigen los procesos de desarrollo contemporáneos, como desde la perspectiva del fortalecimiento de su capacidad interna para aprovechar las oportunidades brindadas por la globalización y evitar los riesgos inherentes a esta.

Con este propósito, se hace en primer lugar un breve esbozo del proceso de descentralización en Colombia y de su relación con la globalización contemporánea; se estudian a continuación los aspectos pertinentes de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT y se revisan enseguida algunos documentos del orden nacional y local en los que se consignan -o debieran consignarse- las orientaciones de política con respecto a la manera de enfrentar los desafíos de la globalización contemporánea. Tales documentos son los cuatro últimos planes nacionales de desarrollo y la mayor parte de los planes de desarrollo municipal del período 2004-2014 adoptados en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta y Pasto[6]; a continuación se examinan algunos indicadores que permiten formarse una idea del estado actual de los municipios en cuanto a su capacidad para enfrentar con éxito las dinámicas de la globalización y se hace por último referencia a tres programas específicos relacionados con el tema analizado.

2.1. El proceso de descentralización en Colombia en el contexto de la globalización

No es de extrañar que en Colombia, como en muchos otros países, los debates muchas veces académicos, populistas o de origen puramente regionalista sobre la descentralización del poder a los territorios, solo hayan dado lugar a procesos efectivos de descentralización cuando las dinámicas de la globalización comienzan, de alguna manera al margen de las instituciones formales, a reforzar el peso relativo de las ciudades. El proceso en Colombia ha cobijado aspectos políticos, de servicios y fiscales (Gutiérrez Sanín, 2010) a partir de la administración del Presidente Belisario Betancur, en cuyo mandato recibió un impulso decisivo con el Acto Legislativo del 9

[6] Se incluyen aquí las seis mayores ciudades de Colombia y dos municipios fronterizos y por ende más expuestos a las dinámicas internacionales.

de enero de 1986, que incluyó la elección popular de los Alcaldes, y las Leyes 11 y 12 de 1986. Estas disposiciones fueron ratificadas y reforzadas por la Constitución Política de 1991 que añadió además la elección popular de gobernadores departamentales. Es pertinente destacar dos puntos: en primer lugar, que a diferencia de la visión tradicional que privilegiaba el fortalecimiento de los departamentos o de unas regiones que nunca se conformaron legalmente, la descentralización hizo énfasis en el municipio, dejando de lado en gran medida a los niveles territoriales intermedios, y, en segundo lugar, que la Ley 11 ordenó la participación de la comunidad en el manejo de asuntos locales, para lo cual estableció las llamadas "Juntas Administradoras Locales".

Independientemente del análisis formal de las transferencias de funciones, responsabilidades y recursos desde el nivel central, cabe destacar que para viabilizar el ejercicio de la descentralización por parte de los municipios, se han realizado programas dirigidos a fortalecer la capacidad de sus administraciones, lo que contribuiría a sentar bases de un desarrollo endógeno, que según los balances realizados, pese a graves falencias, ha venido avanzando. Esto se muestra, por ejemplo, en los índices de desempeño fiscal de los municipios, según los cuales su valor, calificado sobre 100, pasó de 53,7 en el año 2000 a 67,4 en 2013 (DNP, s.f., p. 27), y en el hecho de que la mayor parte del gasto público fue destinada a la inversión. No obstante, el DNP en el mismo informe reconoce que pese a estos avances en la gestión fiscal del conjunto de los municipios colombianos, subsisten grandes diferencias entre un municipio y otro en términos de los recursos de que disponen. Es así como Bogotá y otras cuarenta ciudades (entre un total de 1100 municipios), concentran cerca del 80% de las finanzas municipales[7].

[7] "La metodología de evaluación del desempeño fiscal establece 5 rangos de clasificación de las entidades territoriales que van de cero a cien puntos, donde cero es el menor y cien el mayor, estos rangos agrupan a los municipios y departamentos de acuerdo con el índice sintético de desempeño logrado en el periodo evaluado. Los rangos clasifican a los gobiernos subnacionales de acuerdo con los resultados ubicándolas entre las más débiles o las más avanzadas de acuerdo con el lugar que ocupen en la evaluación fiscal". Esos rangos se clasificaron según los siguiente puntajes obtenidos sobre 100: Solvente: ≥ 80, Sostenible :< 80 y ≥ 70, Vulnerable: ≥ 60 y < 70, En riesgo: ≥ 40 y < 60, En deterioro: <40. (DNP, s.f., cifras de 2015)

De todas maneras, los avances relativos en la capacidad de los municipios se refrenda con los datos del llamado "Índice de Desempeño Integral" que pasó de un puntaje promedio de 56 sobre 100 en 2005 (DNP, s.f.), a 68,1 sobre 100 en 2013 para el conjunto de los municipios del país, (DNP, 2014)[8]. Aunque también estos promedios ocultan enormes disparidades entre los municipios, los informes resaltan una progresiva reducción de la dispersión de los indicadores utilizados. Al observar los componentes del índice, es claro que algunos registran diversas capacidades de las administraciones municipales que, de alguna manera, podrían asociarse con niveles de desarrollo endógeno, pero también se pone en evidencia que ninguno de ellos hace referencia explícita a la articulación de los municipios con otros municipios colombianos o con centros del exterior.

2.2. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT [9]

La Constitución de 1991 define el marco de la institucionalidad territorial en Colombia, el cual es desarrollado por dos tipos de normas: las relativas a la descentralización que acaban de mencionarse, y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, (Ley 1454 de 2011). En este aparte se hará una somera revisión de esta Ley, desde la perspectiva de su apertura a las nuevas expresiones espacio-temporales asociadas con la globalización contemporánea, planteadas en la primera sección de este artículo.

Con la Ley 1454 de 2011 culminó un largo proceso tendiente a expedir una norma reguladora de todas las actividades de ordenamiento territorial en Colombia. No obstante, la mayoría de los autores coincide en que ella dista mucho de cubrir la

[8] El índice de desempeño integral mide los siguientes factores:
- Eficacia: • % de avance plan de desarrollo • % de cumplimiento de las metas de producto • Relación de las metas de producto con resultados
- Eficiencia: • Comparación de los productos obtenidos frente a los insumos utilizados (eficiencia relativa) en educación, salud y agua potable. • Definición de mejoras potenciales en productos e insumos •Análisis de productividades
- Requisitos legales: • Ley 715 de 2001 (Sistema General de Participación)
- Gestión: Capacidad administrativa • Desempeño fiscal • Gestión Sectorial
- Entorno: • Relaciones con el Concejo • Problemas orden público • Otros

[9] Este literal es en gran parte adaptado de un artículo previo del autor (Zorro Sánchez, 2012)

mayor parte de los aspectos indispensables para dar forma a este ordenamiento[10]. En términos generales, tales autores coinciden en que el énfasis de la LOOT está en la promoción de la asociatividad entre las diversas entidades territoriales. Aunque la figura de la asociatividad no es nueva, la LOOT abre posibilidades de interés antes inexistentes; en especial, es posible desarrollar alianzas estratégicas entre entidades territoriales que no guarden continuidad geográfica, para impulsar "…el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades" (Artículo 9). Por lo demás, este tipo de procesos asociativos no se limita a las entidades territoriales nacionales sino que puede extenderse a las de países vecinos y fronterizos para promover el desarrollo social, económico y cultural. Es así como el artículo 9º de la Ley establece en su inciso tercero que "…el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural." Probablemente esta es la expresión más clara de un principio de reconocimiento de que la nueva espacialidad obliga a pensar en procesos articulados entre unidades territoriales subnacionales, así sean territorialmente discontinuas, e inclusive si hacen parte de países diferentes, lo que, automáticamente, está abriendo la puerta a procesos de carácter transnacional que por lo demás la Constitución ya había hecho posibles[11].

Según los artículos 10 y 11 de la LOOT, las regiones administrativas y de planificación, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios y las regiones de planeación y gestión –creadas por la LOOT- constituyen esquemas asociativos territoriales que "…se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional… así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios." Aunque estas formas asociativas no son nuevas en el marco institucional colombiano, gracias

[10] Al respecto pueden verse, entre otros los artículos de Bustamante Sergio, Acosta Amylcar, Acosta Jaime y Vallejo César, en IGAC, RINDE (2012), y los de Maldonado (2012 a. y b)
[11] La Ley 1551 de 2012, menos novedosa, en su artículo 3, numeral 13 faculta a los municipios fronterizos para "…celebrar Convenios con entidades territoriales limítrofes del mismo nivel y de países vecinos…"

a la LOOT han quedado exentas de la condición de contigüidad territorial que anteriormente era inherente a tales asociaciones.

Por lo demás, la LOOT en sus artículos 27 y 29, entre otros, refrenda la escalaridad entre los distintos niveles territoriales[12] al recoger la tradición de la institucionalidad formal colombiana y distribuir competencias entre tales niveles (Nación, Departamentos, Distritos Especiales y Municipios), desconociendo de hecho, la bipolaridad global-local criticada a justo título por diversos autores, cuando se aplica a la formulación, diseño e implementación de políticas de desarrollo.

Sintetizando, la Ley 1454 de 2011 reafirmó, sin agregar precisiones especialmente relevantes, los lineamientos establecidos por la Constitución Política para el ordenamiento territorial y dejó pendientes numerosos asuntos relevantes para este ordenamiento; sin embargo, al aceptar expresamente la conformación de esquemas asociativos territorialmente discontinuos no solo entre los entes territoriales sino aún más allá de las fronteras, muestra una comprensión de la nueva espacialidad y una apertura hacia su materialización.

2.3. Políticas y planes de desarrollo

En este aparte se hará una breve mención de la manera como algunos de los planes de desarrollo recientes, tanto en el nivel nacional como en el municipal se han referido al tema de la inserción de Colombia y de sus municipios, en el ámbito global. En cada uno de tales planes se examinaron los siguientes elementos: cómo se aborda el tema; acciones concretas propuestas; ámbitos específicos a los que se hace referencia; recursos previstos.

Los planes de desarrollo colombianos del período 2002-2018

[12] El concepto de "escalaridad" se refiere a la consideración de diversos ámbitos territoriales de los cuales los de nivel superior engloban a los de nivel inferior; en Colombia, el Estado contiene a los departamentos y estos a los municipios.

Los planes nacionales de desarrollo constituyen el marco fundamental de la política de desarrollo territorial en Colombia. Por esta razón, conviene preguntarse en qué medida reflejan las transformaciones espaciales que resultan del proceso de globalización y, en particular, la incorporación de las redes dentro del análisis territorial, la manera como esta incorporación puede incidir en el ejercicio de las funciones propias de los diversos niveles territoriales y, lógicamente, la forma como ella puede afectar los procesos de desarrollo en tales ámbitos.

A continuación se comentan desde esta perspectiva los dos últimos planes nacionales de desarrollo y se hace una brevísima alusión a los dos anteriores.

Los planes de desarrollo correspondientes a los dos períodos del Presidente Álvaro Uribe Vélez, 2002 - 2006 "Hacia un Estado Comunitario" y 2006 - 2010 ""Estado Comunitario: desarrollo para todos" no hacen alusión alguna a la relación de las unidades subnacionales, departamentos y municipios, con centros del exterior ni a su inserción en las redes globales. Únicamente en el primero de ellos se plantean relaciones entre lo nacional y lo global en temas específicos, a través de flujos de información, cooperación internacional y aprendizaje de experiencias de otros países. No se indican acciones concretas ni recursos para tal efecto.

El documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, 'Prosperidad para todos", que hace parte integral de este, se auto-caracteriza en su Capítulo II, como "un plan nacional de desarrollo con enfoque regional", que parte "…de reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas…" (PND 2010-2014, 24). El componente territorial es así puesto en relieve desde el comienzo del documento. En esta línea, precisa que la estructuración del sistema urbano regional "…se soporta en la articulación intra e interregional por medio de la infraestructura vial y de comunicaciones intermodal…" (p.41) y relaciona entre los medios, instrumentos y/o procesos que se pondrán en interacción, las redes de infraestructuras y equipamientos, el sistema logístico nacional, la red de ciudades, los encadenamientos productivos y los clústeres territoriales, a los que agrega los convenios o contratos plan, incluidos en la LOOT, para la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo regional. (P. 48). Por otra parte, el

Capítulo VII del Plan, "Soportes transversales de la prosperidad democrática", incluye entre sus lineamientos y estrategias, por una parte la formulación de una política que consolide el sistema de ciudades, por medio de un *eje o corredor de integración de desarrollo*, "…conformado por centros urbanos de distintas dimensiones conectados entre sí a través de corredores de movilidad o rutas de transporte…" (p. 554) y, por otra, la articulación del sistema de ciudades con corredores de conectividad, infraestructura y competitividad, mediante políticas que permitan "alinear las estrategias e incentivos para la localización industrial y de zonas francas en consideración a los objetivos, potencialidades y sus impactos sobre el sistema de ciudades" (p. 556). Esto se ajusta a la estrategia expuesta al comienzo del documento (p. 46), relativa a la integración del interior del país con los puertos y zonas fronterizas de acceso a mercados internacionales como Suramérica y las Cuencas del Pacífico y del Caribe.

Ahora bien, aunque el Capítulo III de las Bases, "Crecimiento sostenible y competitividad" trata con claridad temas como la innovación, las TIC y el entorno de los negocios, en ellos prácticamente desaparece el componente territorial.

El examen de los elementos que caracterizan la visión territorial del Plan, muestra que ellos no reflejan realmente los cambios propios de la espacio-temporalidad contemporánea, aunque hay elementos, con una cierta tradición en Colombia, que se ajustan bien a la nueva lógica como los sistemas o redes de ciudades, los encadenamientos productivos y los clústeres territoriales

Todos estos elementos tienen en común la referencia al concepto de "red", que no es nuevo en los planes de desarrollo de la nación. En efecto, ya el plan de desarrollo de 1969-72, en el llamado "modelo de regionalización" incluía el concepto de "sistema de ciudades" (DNP, 1969), en tanto que la aproximación al crecimiento desde los encadenamientos productivos y los clústeres hace parte desde hace más de una década de los enunciados de las políticas públicas. Con respecto a ninguno de ellos, el plan que se comenta hace precisiones conceptuales, estratégicas, metodológicas o instrumentales más allá de los enunciados tradicionales.

Por lo demás, mientras los textos transcritos y en general el resto del documento, hacen referencia sistemática a los corredores viales y a procesos propios de la contigüidad geográfica, dejan de lado elementos propios de la nueva espacialidad, tales como la virtualidad y la dinámica territorialmente discontinua entre localidades situadas dentro o fuera del país.

Cabe entonces afirmar que la política territorial contenida en este Plan dejó de lado en su formulación muchos de los elementos básicos recogidos en la primera sección de este artículo. Los anteriores vacíos no implican que se hubieran cerrado las puertas a tales elementos; de hecho, la referencia a redes urbanas y a sistemas productivos abría las puertas para reestructurarlos en función de las nuevas realidades, como complemento a las orientaciones contenidas en el Plan.

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "Todos por un nuevo país", (DNP, 2014) aprobado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015[13], prestan más atención que los planes anteriores a la posición del país en el ámbito global, en especial desde la perspectiva económica, pero tampoco especifican de manera sistemática las articulaciones deseables, su naturaleza y orientación ni el papel de las ciudades y regiones en la relación de Colombia con los procesos de la globalidad.

Los aspectos regionales aparecen en forma destacada desde la Introducción del Plan. El capítulo de competitividad incluye cuatro estrategias: internacionalizar los sectores productivos, fortalecer las capacidades tecnológicas de las empresas, racionalizar la regulación para la competitividad empresarial y promover el desarrollo regional sostenible; esta última (DNP, 2014, p. 75) debe articularse con las otras tres para lograr la competitividad, mediante políticas, programas e instrumentos diferenciados y consecuentes con las capacidades de cada región. Para estas se enuncian cuatro objetivos específicos: atraer inversión extranjera directa a las regiones de menor desarrollo; promover y difundir mejores prácticas para el ambiente de los negocios; fortalecer el desarrollo económico local y potenciar el turismo como

[13] Cabe advertir que en el momento de elaborar este artículo, no estaba disponible por ningún medio la versión final de las "Bases". La versión consultada corresponde a la que estaba disponible a título preliminar el 16 de junio de 2015 en el siguiente enlace: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf

instrumento de desarrollo regional sostenible y en paz (Ibídem p. 75); el segundo de ellos podría leerse como la búsqueda de un entorno propicio al desarrollo. Para alcanzarlos se proponen metodologías de desarrollo económico local que logren apalancar el potencial productivo endógeno de los territorios, insertarse en la lógica del mercado global y satisfacer la demanda internacional, siempre en concordancia con la estrategia nacional. (Ibídem, p. 76).

Ahora bien, estos enunciados, coherentes con la dinámica de los procesos contemporáneos de desarrollo, solo ocasionalmente especifican criterios para territorializar las estrategias propuestas -como en el caso de atraer inversión extranjera directa a las regiones de menor desarrollo- y por ello prácticamente desaparece la relación local-global en el análisis y en las propuestas del Plan. Esto se reafirma al examinar el aparte sobre Ciencia, Tecnología e Innovación que pese a expresar con claridad la importancia de llevar a Colombia a un plano destacado en este campo y a presentar instrumentos potencialmente aptos para tal propósito, no explicita el papel de las regiones y sus articulaciones en este aspecto.

Volviendo al fortalecimiento de las capacidades municipales, el artículo 7 de la Ley del Plan se refiere a los Acuerdos estratégicos de Ciencia, Tecnología e Innovación que promoverá Colciencias en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá; pero no menciona de manera explícita a los municipios como eventuales protagonistas de estos Acuerdos. Complementariamente, el artículo 11 de la Ley se refiere a los Parques Científicos, Tecnológicos y de Innovación, dirigidos a "…promover la transferencia de conocimiento, la transferencia y comercialización de tecnología y el establecimiento de vínculos de cooperación entre los diversos actores del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, entre otros…". Con tal propósito, se implementará una estrategia para promover en el territorio Parques Científicos Tecnológicos y de Innovación (PCTI), "…entendidos como zonas geográficas especiales destinadas a promover la innovación basada en el conocimiento científico y tecnológico y a contribuir a la productividad empresarial y la competitividad regional. Igualmente definirán los mecanismos para atraer personal

altamente calificado e inversión pública y privada…". Finalmente, el artículo 181 se refiere a los mecanismos nacionales, binacionales o multilaterales que deben permitir la ejecución de programas, proyectos e iniciativas estratégicas para el desarrollo transfronterizo binacional o multilateral. Estos dos últimos enunciados: atracción de personal calificado e iniciativas de desarrollo transfronterizo, pese a no estar desarrollados, tienden a abrir puertas no tradicionales para las estrategias territoriales.

Más allá de los planes recientes, debe observarse que el DNP (2010, 37) frente a la pregunta ¿Qué está influenciando el desarrollo territorial desde el contexto externo? reconoce que los territorios colombianos están sufriendo una influencia cada vez mayor de lo que ocurre en ese contexto, debido en especial a las interrelaciones de diversa naturaleza establecidas con él. Los ejemplos que da, sin embargo, no exceden el ámbito latinoamericano y muestran formas tradicionales de integración regional: la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana – IIRSA y el Plan Puebla Panamá (Mesoamericano) con su proyección hacia Suramérica.

Ahora bien, la apertura parcial que se aprecia en el Plan no se ve en otros documentos gubernamentales. Es así como en las orientaciones ofrecidas por el DNP para la planificación territorial (2012), las directrices que más se aproximan a insertar los territorios en el ámbito global son "Integrar el territorio y los recursos del mar como componentes activos de la Política Territorial…", y "Desarrollar e integrar nacional e internacionalmente las áreas de desarrollo fronterizo".

En síntesis, cabe afirmar que las estrategias explicitas de desarrollo y aún de crecimiento económico en Colombia tienden a seguir estando predominantemente al margen de los procesos de transformación global que tienen lugar hoy en el mundo. Es Indudable que aquí y allá se observan en los documentos estudiados, particularmente en el último plan de desarrollo, reflejos de dicha transformación, pero no se aprecia en ellos una aproximación sistemática, crítica o no, para incorporarla o cuestionarla desde la política nacional de desarrollo.

Algunos planes de desarrollo municipal del período 2004-2014

Tal como ya se indicó, se hizo una revisión de los planes de desarrollo del período citado, para los municipios de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta y Pasto, con el fin de establecer si abordaban o no y, en caso afirmativo, de qué manera lo hacían, el tema de su relación con el ámbito global.

El análisis de los documentos respectivos pone en evidencia que al menos desde 2004 el tema de la relación global/local es tratado, así sea en forma somera, en algunos instrumentos de planeación municipal. Es claro que el nivel de profundidad de este tratamiento cambia de municipio a municipio, siendo Bogotá y Medellín las ciudades que, en principio, le dan mayor peso e importancia y esto se refleja en un abordaje más estructurado dentro de sus instrumentos de planeación. Por otro lado, ciudades como Cali, Bucaramanga y Pasto se limitan a mencionar la cuestión pero sin mayor elaboración. De todas maneras, de la revisión efectuada se desprende que hay una tendencia creciente a incorporar esta reflexión en los ámbitos municipales, aunque todavía falta mucho para que esta incorporación vaya más allá de referencias ocasionales.

De los planes analizados, el de Medellín 2012 – 2015 es el mejor estructurado, con programas específicos: bilingüismo para la internacionalización; planeación corresponsable con apoyo de la cooperación internacional para estructurar programas del plan de desarrollo; la ciudad como escenario de eventos, ferias y convenciones de talla internacional; la ciudad presente en rankings internacionales que contribuyan al desarrollo regional; la ciudad como destino turístico a escala internacional; la ciudad como receptora de inversión extranjera; los Juegos Olímpicos de la Juventud 2018 como plataforma para el reconocimiento mundial de la ciudad. Todos estos programas tienen un presupuesto específico y con frecuencia integran elementos sociales. En los dos planes anteriores del municipio ya se apreciaba una tendencia a resaltar la importancia de la relación local/global y a referirla a la agencia de cooperación e inversión de Medellín para implementar los programas respectivos. Aunque se sigue mirando más el plano internacional que el ámbito global, varios de

los programas propuestos implican relaciones con instituciones del exterior, manejadas autónomamente por el municipio.

En otro extremo, Barranquilla, pese a su importancia y ubicación geográfica, no plantea esta relación ni siquiera en el plan de desarrollo vigente, 2012 - 2015. Paradójicamente, la ciudad ocupa una posición sobresaliente en algunos de los estudios sobre competitividad que se mencionan en breve.

Algunos indicadores de capacidad y apertura de los municipios y departamentos colombianos frente a la globalización

En los años recientes se han efectuado varios estudios sobre las condiciones de competitividad de los municipios y departamentos colombianos[14]. Las variables consideradas para valorar esta competitividad reflejan en general características institucionales, económicas, sociales y de infraestructura de los departamentos y municipios analizados. La mayoría de ellas abordan aspectos internos de las unidades territoriales estudiadas y solo ocasionalmente examinan su articulación con otros centros nacionales o internacionales o incluyen características que faciliten esta articulación. Por tal razón, al confrontar estos estudios con lo expuesto en la primera sección de este artículo, se encuentra que los vínculos que articulan a estos territorios con otros del exterior han sido muy poco estudiados. Para ilustrar esta afirmación se presentan brevemente los elementos considerados en algunos de los trabajos más recientes realizados sobre el tema.

El *estudio sobre competitividad departamental* realizado por el Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario (2014), consideró tres grandes factores de competitividad: condiciones básicas, eficiencia y sofisticación e innovación. El primero se sustenta en seis pilares: instituciones, infraestructura, tamaño del mercado, educación básica y media, salud y medio ambiente; la eficiencia incluye dos pilares: educación superior y capacitación, y eficiencia de los mercados; finalmente, el factor sofisticación e innovación hace referencia a dos pilares:

[14] Privilegiando a estos últimos. Un breve estado del arte de estos trabajos se halla en Alfonso (2015, 4 a 8)

sofisticación y diversificación e innovación y dinámica empresarial. Cada pilar tiene dos o más "subpilares", y estos diversas variables o indicadores, en general referidos a características internas de los departamentos que, bajo criterios relativamente laxos, podrían asociarse con capacidades endógenas o con expresiones de estas capacidades; solo unos pocos podrían aproximarse a la articulación de los departamentos con otros territorios nacionales o internacionales. Cabe destacar que el pilar "Innovación" incluye algunos subpilares que solo recientemente están siendo incluidos en los análisis de competitividad: investigación de alta calidad; existencia de revistas indexadas; inversión per cápita de entidades públicas, privadas e internacionales en actividades de ciencia, tecnología e innovación y patentes y diseños industriales concedidos.

Los pocos indicadores que permitirían aproximarse a la relación local-global están en varios pilares: el tamaño del mercado externo en el pilar "tamaño del mercado"; en el pilar "infraestructura", la "conectividad" que incluye entre otros, el costo del transporte a puertos y la disponibilidad de medios de comunicación aérea, y la "infraestructura TIC", que considera el ancho de banda de internet y la penetración de este; en el pilar "eficiencia de los mercados", subpilar "eficiencia del mercado de bienes", el grado de apertura comercial, y en el pilar "sofisticación y diversificación" la diversificación tanto de mercados como de productos. Puede apreciarse que, en sentido estricto estas variables e indicadores no muestran las articulaciones de los departamentos a las redes nacionales y globales, pero si dan alguna ilustración acerca del grado en que podrían estar dándose estas articulaciones.

El *Escalafón de Competitividad de los Departamentos de Colombia 2012* (CEPAL, 2013 -1) actualiza las versiones realizadas para los años 2000, 2004, 2006 y 2009 y considera cinco factores de competitividad, cada uno de los cuales incluye diversas variables, a saber: factor *fortaleza de la economía departamental:* estructura económica, internacionalización comercial, servicios financieros e indicadores sociales; factor *infraestructura*: dotación de servicios domiciliarios y de salud pública, infraestructura de transporte y TIC; factor *capital humano*: cobertura, años y calidad de la educación, cobertura de los regímenes de salud y habilidades en idiomas y deporte; factor *ciencia y tecnología:* recursos humanos calificados en actividades

científicas, institucionalidad y producción científica; factor *Gestión y Finanzas Públicas:* índices de desempeño integral y fiscal, eficiencia judicial y gobierno abierto de los departamentos, sus capitales y principales municipios; factor *Seguridad:* indicadores de homicidios, secuestros y población desplazada. También aquí prima el registro de las condiciones internas de cada Departamento y muy poco se dice sobre sus articulaciones internas o internacionales.

A continuación se hace una somera alusión a otros tres trabajos recientes que presentan algunas variantes de interés.

Alfonso (2015) propone un Índice Alternativo de Desarrollo Municipal –IADM– que, a diferencia de los demás índices, confronta las variables que afectan negativamente el desarrollo municipal con las que lo potencian. Esto lo hace considerando dos grandes componentes: la fragilidad (F) y la resistencia (R) territoriales desde cuatro categorías:

Ecológica,	F	Dotación per-cápita de alimentos prioritarios
	R	Rendimiento promedio del área cosechada en alimentos prioritarios
Institucional	F	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes
	F	Tasa de abstención electoral activa
	R	Resultados de Saber Pro en las áreas de Filosofía y Ciencias Sociales
Geográfica	F	Distancia en Ruta
	F	Tasa de muertos por 100.000 habitantes en accidentes de tránsito
	R	Recaudo predial per cápita
Distributiva	F	Coeficiente de Gini de la tierra rural
	R	Inversión per-cápita de los gobiernos municipales

Indudablemente las variables consideradas ponen de manifiesto factores que tienden a atraer o a repeler a los trabajadores calificados y a la inversión, pero que no muestran niveles de articulación con otros centros nacionales o internacionales.

En un estudio en curso para caracterizar las condiciones de algunas ciudades colombianas desde la perspectiva de los territorios inteligentes, Londoño[15] tomó en consideración 54 variables que agrupó en dimensiones y subdimensiones. La primera

[15] Trabajo de grado para obtener el título de Maestría en la Universidad de los Andes, en curso de elaboración y citado con autorización del autor. Por estar en proceso no se incluye en la bibliografía.

dimensión, *economía creativa,* se dividió en tres subdimensiones: competitividad, formación de talento humano y talento existente. La segunda dimensión, *sociedad*, se organizó en cuatro subdimensiones: respeto, calidad de vida, gobernabilidad y cultura. La última dimensión, *entorno,* integró tres subdimensiones: medio ambiente, tecnología y movilidad y urbanismo. Cabe destacar por una parte, que este es uno de los pocos trabajos que aborda este tipo de análisis a escala municipal y, por otra parte, que incluye elementos cada vez más relevantes para la atracción de agentes de conocimiento, tales como formación de talento humano, talento existente, respeto, calidad de vida y cultura. El trabajo que se comenta versa sobre la estrategia del *Diamante Caribe y Santanderes* (Findeter, 2014) estrategia gubernamental para el desarrollo articulado de la Costa Atlántica y los Santanderes; no obstante, Londoño señala que hasta el momento tampoco en este trabajo están explícitas las articulaciones entre los centros regionales ni entre estos y otros centros del país y del exterior.

Para finalizar esta revisión se menciona el trabajo de Ramírez y Parra-Peña (CEPAL, 2013) que, a partir del escalafón de competitividad realizado por la CEPAL en 2009, plantea las *dimensiones y estructuras competitivas departamentales*, que clasifican en tres grupos: requerimientos básicos de desarrollo, modernidad y economía, y capacidad de aglomerar. Las variables del primer grupo son las que habitualmente se tienen en cuenta en términos de salud, educación, servicios públicos, desarrollo social y economía, mientras que las del tercer grupo buscan determinar "…la capacidad de los municipios de formar y explotar las ventajas competitivas producto de las aglomeraciones productivas y demográficas en el espacio" (Ibídem, p. 14). Ahora bien, son las variables del segundo grupo las que más directamente se refieren a las condiciones que se estudian en este artículo, en particular algunas pocas veces mencionadas que incluye en las categorías *inserción económica internacional* -coeficiente de internacionalización, diversificación de mercados de exportación y de exportaciones y tasa de orientación exportadora-, *conocimiento e innovación* -colegios en los niveles superiores de la escala, docentes con doctorado, personal en I+D, centros de investigación y productos de ciencia y

tecnología- y *habilidades globales* -porcentaje de la población que sabe usar computador y porcentaje de la población que habla inglés. También estos indicadores se aproximan no al análisis de las articulaciones de los territorios pero sí a las condiciones que las facilitan (Ibídem, 30).

Ejemplos de programas específicos

El Departamento Nacional de Planeación y la Comunidad Andina de Naciones – CAN -, plantearon en 2002 la necesidad de aplicar una política comunitaria para el desarrollo de las regiones de sus países "porque ahí se desarrollan los sistemas productivos de los países y de toda la unión" (DNP, CAF, 2002). Esta política debería contemplar proyectos como una red de ciudades andinas, un programa andino de desarrollo regional, otro de creación de tecnópolis y polos tecnológicos avanzados, y corredores andinos de frontera, con un enunciado muy pertinente desde la perspectiva de este artículo: *integrando ciudades para integrar territorios*. No obstante, este enunciado no ha sido operacionalizado.

El Proyecto «Unión Europea y América Latina: Políticas integradas de bienestar social», realizado entre 2009 y 2013 en el marco del Programa Regional de Cooperación URB AL (Tassara, 2014, 51), impulsado por la *Regione Emilia Romagna* de Italia se orientó a formar una red de autoridades locales de cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, España e Italia) a fin de intercambiar buenas prácticas y apoyar políticas públicas para el desarrollo territorial y el gobierno local. Su objetivo general fue promover los «procesos y políticas públicas locales encaminadas a incrementar la cohesión social en los territorios» (Del Río 2011, 17, citado por Tassara, 2014, 61) mediante la conformación de redes y la realización de actividades de cooperación descentralizada entre colectividades locales y actores latinoamericanos y europeos, tanto municipales como regionales, sobre temas y problemas concretos de desarrollo territorial. En este marco, URB AL juega un papel importante en el fortalecimiento de las relaciones entre los países de la UE y de América Latina por medio del diálogo entre las respectivas colectividades locales (Ibídem, p. 61).

De acuerdo con Tassara, el programa promovió la creación de vínculos directos y duraderos entre colectividades locales europeas y latinoamericanas mediante la difusión, adquisición y aplicación de buenas prácticas en el ámbito de las políticas locales y operó en tres grandes ejes: intercambio de experiencias y trabajo en redes temáticas; apoyo institucional a las colectividades locales para lograr resultados sustentables e implicación directa de los participantes en la formulación, ejecución y financiación de los proyectos para garantizar una mayor apropiación. En tal virtud, este constituye uno de los pocos programas que de manera directa aborda el tema de las relaciones transnacionales de los centros urbanos del país.

CONCLUSIONES

A lo largo de este documento se presentaron las principales conclusiones del análisis por lo cual este apartado se limita a condensarlas en tres grandes grupos:

Primero, los procesos nacionales de desarrollo están cada vez más ligados a la articulación de los territorios -ciudades y regiones- a las redes globales, y a la capacidad endógena de estos territorios para hacer frente de manera constructiva a las fuerzas contradictorias de la globalización.

Segundo, aunque diversos documentos de organismos colombianos muestran que se ha venido tomando conciencia de esta realidad propia del contexto que enmarca las dinámicas contemporáneas del desarrollo, los planteamientos contenidos en tales documentos por lo general son poco sistemáticos y no se traducen en lineamientos claros de política.

Por último, de todas maneras, durante los últimos años estas políticas han privilegiado el mejoramiento de las condiciones internas de las ciudades, en algunos casos buscando promover su fortalecimiento endógeno. Sin abandonar esta línea y, por el contrario, buscando que los procesos sean asumidos efectivamente por las comunidades y las administraciones locales y regionales, es preciso en adelante abordar en profundidad y de manera sistemática el tema de la articulación de los

territorios a las redes globales, como condición indispensable para hacer frente a los desafíos contemporáneos del desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alburquerque, F.(2008) Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina, en *Prisma 22* •

Alfonso, O. (2015), Observatorio METROMUN, Índice alternativo de desarrollo municipal 2013, *Documentos de Trabajo n.° 51,* Universidad Externado de Colombia, Bogotá

Amin, A. Cohendet, P. (2004) *Architectures of knowledge, firms, capabilities and communities*, Oxford University Press, New York,

Boisier, S (2005) ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL, 86*

Borja, J. y Castells, M. (1998) *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información,* Taurus, Camagni, R. , Maillat, D. (2006)*Milieux innovateurs. Théorie et politiques*, Economica, Anthropos, Paris

Camagni, R., Angeli, F. (2002) *Aprendizaje colectivo y competitividad territorial*, traducción libre de Canzanelli Giancarlo

Canzanelli, G.,(2002) Knowledge and Innovation Networks and Territorial Network *Management"*, Summer University of Southern Stockholm, Work Paper,

Castells, M (1996). The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell.

Castells, M (2002), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Alianza Editorial, 3 tomos, Madrid

Castells, M (2009) "Comunicación y Poder", Alianza Editorial, Madrid

Catalán, J., Miranda, J. Muñoz, R. (2011), Empresas y distritos industriales en el mercado mundial: una aproximación desde la historia económica, Documento de trabajo, *Asociación Española de Historia Económica*, Nº1103, Febrero

CEPAL, (2013) *Competitividad de los departamentos de Colombia Escalafón 2012|2013*, Juan Carlos Ramírez J., Rafael Isidro Parra-Peña, y otros, Naciones Unidas, Bogotá, 2013 (1)

- *Variaciones en torno al escalafón de competitividad departamental en Colombia*, Ramirez Juan Carlos, Parra-Peña Rafael I., Serie Estudios y Perspectivas, Oficina de la Cepal en Bogotá, Santiago de Chile, 2013 (2)

Consejo Privado de Competitividad, (2014) *Índice departamental de competitividad 2014*, Universidad del Rosario, Zetta Comunicadores, Bogotá,

Coe, N., Hess, M., Wai-chung,Y., Dicken, P., Jeffrey, H. (2004) , 'Globalizing' regional development: a global production networks perspective, in *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, Vol. 29, No. 4 Published by Blackwell Publishing, , pp. 468-484,

Crevoisier, O. y Jeannerat, H. (2009), Les dynamiques territoriales de connaissance: relations multilocales et ancrage régional, *Revue d'économie industrielle* — n° 128, 4ème trimestre

DNP, (2006) *Informe de los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios del cuatrienio 2002-2005*, Bogotá,

DNP, (2008) *Caracterización del Desarrollo Territorial Departamental*, Editorial Gente Nueva, Bogotá

DNP, (2010) *Orientaciones metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial*, Bogotá, Imprenta Nacional

DNP, (2012) *Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial*, Bogotá

DNP, (s.f) *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013*, sin fecha (Artículo 79 Ley 617 de 2000)

DNP, (2014) *Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2013* Informe nacional de resultados Leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001 Bogotá, D. C.

DNP, *Planes nacionales de desarrollo 2002-2006, 2006-2010, 2010-2014, 2014-2018*

DNP, (2014) *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo* en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf

DNP, CAF. (2010) *Bases conceptuales y analíticas para la construcción de una visión de desarrollo nacional, documentos para el desarrollo territorial* , No. 57, Bogotá 2002

Escobar, A. (2010) *Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes*, Envión Editores, Samava Impresiones, Popayán

Florida, R. (2003). *Cities and the creative Class.* Carnegie Mellon University.

Florida, R. (2012). *The Rise of the Creative Class, Revisited.* Basic Books.

Findeter, Fundación Metrópoli, Microsoft (2014). *Diamante Caribe y Santanderes, 2 vols.*

Gordon, C. (1993) , Global Interdependence and Regional Development: Business Linkages and Corporate Governance in a World of Financial Risk, *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, Vol. 18, No. 3 pp. 309-325, Blackwell Publishing

Gutiérrez, S. (2010), Instituciones y territorio La descentralización en Colombia, en Fundación Konrad Adenauer Stifttung (ed.), *25 años de la descentralización en Colombia*, Graficolor, Bogotá,

Hardt, M., Negri, A. (2005) *Imperio*, Paidós, Surcos, Buenos Aires.

IGAC, (2012) Instituto Geográfico Agustín Codazzi; RINDE, Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial, Diálogo Territorial, Grupo Gaditivo, Sintegraft, Bogotá.

Jeannerat, H, Crevoisier, O.(2007) Dynamiques territoriales de connaissance: du paradigme de la proximité aux milieux multi-locaux, *Working Paper 1/2008 F*, Groupe de Recherche en Economie territoriale

(2008) Non Tecnological Innovation and multi-located Knowledge Dynamics in the Swiss watch industry, *Working Paper 3/2008-E,* Université de Neuchatel, Groupe de Recherche en Economies Territoriales, GRET

Kebir,L., Crevoisier, O. (2007)Resources development and actors coordination: what role for innovative milieus, *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management (IJEIM), 7,* issues 2-5, 204-222,

Krugman, P. (1995), *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Antoni Bosch editores Barcelona,

Hudson, R. (2000) *Production, places and environment: changing perspectives in economic geography*, Harlow, Prentice Hall,

Lampis, A., Rodriguez, L. (2012), Colombia, entre lo local y lo global: la inserción de las regiones en la nueva economía global, *Sociedad y Economía No. 22,* • pp. 95-132

Lotero, J. (2003), Las relaciones entre el desarrollo económico, la geografía y el territorio: una revisión, Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia,

Lugo-Morin,D. (2011), Análisis de redes sociales en el mundo rural, en *Revista de Estudios Sociales No. 38*, Bogotá,

Madoery, O. (2007), *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*, UNSAM Universidad Nacional General San Martín, Buenos Aires

Maillat, D.(2007) , *Les Systèmes d'innovation et leurs acteurs*, Institut de recherches économiques et régionales, Université de Neuchâtel, Neuchâtel,

Maldonado, A.(2011 a), en "Razón Pública", julio 18 al 24, edición virtual.

Maldonado, A.((2011b), "Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política", Konrad Adenauer Stiftung. FESCOL, Bogotá

Mancini, A. (2014) Dinámicas de desarrollo local en Italia: El caso de la iniciativa empresarial femenina en Molise, en Perfil de Coyuntura Económica No. 23, julio 2014, pp. 37-56, Universidad de Antioquia.

Moncayo, E. (2002), *Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional en el contexto de la integración económica y la globalización*, Bogotá

Moncayo, (2002) Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, *Documento*, CEPAL, ILPES, Santiago de Chile.

Morgan, K.(2001) *The Exaggerated Death of Geography: Localized Learning, Innovation and Uneven Development*, Cardiff University, 2001

Ohmae, K. (1995), *The end of the Nation State: The Rise of Regional Economies,* The Free Press, New York,

Ohmae, K. (2008) *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*. Verticales de bolsillo, Gerencia, Editorial Norma, Bogotá.

Porter, M. (1991) , *La Ventaja Competitiva de las Naciones*, Editorial Vergara, Buenos Aires

Reveiz, E. (2004), *El Desenlace Neoiberal: Tragedia o Renacimiento*, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Bogotá,

Santos, M. (2000) *La naturaleza del espacio*, Editorial Ariel, Barcelona,

Sassen,S (2003), Globalization or Denationalization? *Review of International Political Economy 10:1* February 2003, p. 1–22

(2007), *Una sociología de la globalización*, Katz conocimiento, Buenos Aires.

Scott, A. (2005)*Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, 2nd edition, New York

Scott, A.. y Storper, M.(2003) Regions, Globalization, Development, en *Regional Studies, Vol. 37.6&7*, pp. 579–593, August/October

Stiglitz, J., (2003) *El malestar en la globalización*, Santillana Ediciones Generales SL, Tercera edición, Madrid,

Storper, M.(1997) *The Regional World, Territorial development in a globalized economy,* The Guilford Press, New York,

Tassara, C. (2014) Planificación estratégica, administraciones locales y desarrollo territorial: una experiencia de la cooperación euro-latinoamericana en Colombia, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo,* Volumen 3, número 2, , pp. 50-79

Vásquez, A. (1999), D*esarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Pirámide, Madrid, 1999

Zorro, C. (2012), El nivel local en la política de desarrollo territorial. Perspectivas y retos a partir de la Ley 1454 de 2011, en Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *Diálogo Territorial,* páginas 285-305, Grupo Gaditivo, Sintegraft, Bogotá,

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Papel y desafíos de las OSC colombianas: una proyección internacional*

Role and challenges of Colombian CSO: an international outlook

Fecha de recepción: Noviembre de 2014
Fecha de aceptación: Junio de 2015

Erli Margarita Marín Aranguren

Docente-Investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia. Master of Arts en Relaciones internacionales en la University of Wollongong. Magister en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana. Egresada de la Facultad de Comunicación Social-Periodismo de la Universidad Externado de Colombia. Ha sido consultora del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) y ha trabajado con ONG nacionales e internacionales.
Dirección postal: *Calle 12 No. 0 - 07 Este. Bogotá - Colombia*
Correo electrónico: *erli.marin@uexternado.edu.co*

* Para la recolección y sistematización de la información se contó con el apoyo de Lizeth Quiroga, quien fue mi monitora durante este proceso. Esta es una versión corta de los resultados, que serán publicados en una publicación de la Universidad Externado de Colombia, que está en proceso de edición.

Resumen

En el escenario internacional hay cambios permanentes. Contexto, temas y agentes cambian, incluso los roles son diferentes. En el mundo hoy se reconoce que no solo los Estados son agentes, también hay actores no estatales, como es el caso de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). En este contexto, cabe preguntase: ¿Cuál es el rol y qué desafíos se presentan para las OSC colombianas en el escenario de cooperación internacional? Para averiguarlo, se adelantó una investigación con actores estatales y no estatales colombianos involucrados en la CI, usando dos instrumentos de recolección de datos. Se encontró una activa y larga presencia de OSC colombianas que llegan a más de 50 países del Sur Global y, un discurso estatal políticamente correcto, pero limitado ambiente habilitante para un continuo y futuro desarrollo de éstas en la arquitectura de la cooperación. Aquí se plantea que Colombia, ahora en su rol de donante, podría lograr una positiva visibilidad internacional si desarrolla un ambiente habilitante que robustezca sinérgicamente su quehacer y se genere valor en términos de desarrollo.

Palabras Clave: Organizaciones de la sociedad civil, cooperación internacional, política exterior, cooperación Sur-Sur.

Abstract

The international arena constantly experiences permanent changes. Context, themes and agents change continuously. Agents' roles change as well. The world recognizes that states are not the only agents. There are also non-state actors, such as Civil Society Organizations (CSOs). In this context, we should ask: What is the role and what challenges are presented to Colombian CSOs on the stage of development cooperation? To find out, by using two data collection instruments, a research was conducted with state actors and non-state actors who are involved in development cooperation. The study finds that Colombian CSO's have an active and long presence that reaches over 50 countries in the Global South. Even though, the State does not have a close relationship with them. It is just a politically correct speech. However it is found that there exists a limited enabling environment for on-going and future development of CSOs within the architecture of cooperation. It is proposed that Colombia, now in its role of donor, could achieve positive international outlook if it developed an enabling environment that synergistically made bigger and stronger the work of CSOs which would generate value in terms of development.

Key Words: Civil Society Organisations, International Cooperation, Foreign Affairs, South-South Cooperation.

INTRODUCCIÓN

En el escenario internacional hay cambios permanentes. Los temas se renuevan y cambian. Hay reacomodo de los actores. Ahora, en la mitad de la segunda década del siglo XXI, Colombia hace un giro como actor internacional. Empieza a sobresalir dejando atrás el mote de simple receptor de cooperación internacional para ser oferente, por ser considerado País de Renta Media (PRM). De hecho, plantea un portafolio un poco más amplio e incluye a la cuenca del Caribe y a Mesoamérica. Hay acercamientos con el otro lado del mundo tanto en el Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (FOCALAE) como en la Alianza del Pacífico, para ejemplificar el abanico sobre el que ya se trabaja.

En este contexto, si hay una diversificación en las fuentes de cooperación y si Colombia empieza a operar como oferente en la renovada Cooperación Sur-Sur, se precisa preguntar ¿Cuál es el rol y qué desafíos se presentan para los actores no estatales colombianos en el escenario de cooperación internacional? En este documento se considera que actores no estatales, como lo son las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) colombiana, juegan un rol fundamental en la Cooperación Sur-Sur, toda vez que con su actuar se posibilita que el país tenga mayor proyección internacional. Estado y OSC locales separadamente visibilizan el capital humano y el ingenio colombiano. Más que ponerle corazón a la solución de problemas comunes en otros territorios con igual o menor desarrollo, cada uno logra pasar de la promoción u operación de proyectos, a generar valor con sus conocimientos y saberes. Los desafíos tanto para estos agentes de desarrollo (por derecho propio, como lo son las OSC) como para el Estado colombiano son bastantes. El Estado debe empezar a considerar el planteamiento de una política de cooperación, más allá de continuar trabajando sobre una herramienta de política exterior. Y mancomunadamente, se debe discutir sobre la creación de un ambiente habilitante para las OSC, para que éstas se conviertan en un brazo extendido de la nación colombiana que busca una resiliencia de la humanidad. Más ahora con problemas globales en términos de calentamiento global, crisis financiera, amplias brechas de inequidad, y la larga lista de prioridades post 2015.

En realidad, como dirían Sagasti y Prada (2011, 264), estamos en "un proceso inconcluso de reforma"; luego deben escucharse todas las voces, mirar los nuevos caminos y reconocer el aporte de los otros saberes. Así que, con más de una década de recorrido por el siglo XXI, más de medio siglo de apostarle a un desarrollo económico como pilar de transformación, es hora de prestar atención a las alternativas de la lógica humanista del desarrollo. De volver la mirada al hombre y buscar la mejora de las condiciones de bienestar de personas y sociedades.

A la fecha de escritura de este artículo, julio de 2015, está claro que la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) sigue siendo una necesidad que transciende el quehacer exclusivo de la política exterior de los Estados e involucra a varios actores para resolver problemáticas pendientes (Pontón Deluquez, 2015, 127). Entonces, más que visiones ideológicas, lo que hay que saber es que en la categoría CID se encuentra la Cooperación Sur-Sur (CSS) como "un mecanismo adicional para la solución de problemas concretos y al cual los países pueden acceder de acuerdo con sus intereses específicos" (Sagasti & Prada, 2011, 288). De manera concreta, la CSS es una modalidad que se remonta a la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Ginebra 1964), cuando se impulsó como una fuerza decisiva para iniciar, diseñar, organizar y fomentar la cooperación entre los países en desarrollo, con el propósito de adquirir, transferir, compartir experiencias y conocimiento, lo cual generaría beneficios mutuos a nivel nacional o colectivo, como fomento del desarrollo económico y social de un Estado-nación. Ahora bien, no se puede olvidar el valor agregado de la CSS, que ha sido señalado por la Cristina Xalma cuando anota que: "es un aporte al desarrollo y fortalecimiento de capacidades entre socios en una relación horizontal, donde ambas partes se benefician del intercambio" (SEGIB, 2011,13).

Ahora que el país tiene el reto de convertirse en oferente de cooperación, se abre la oportunidad para un relacionamiento diferente con los países con igual o menor desarrollo. Sin duda, el mecanismo más idóneo para lograrlo es la CSS, pero ha sido un desafío un poco paradójico, al decir del Observatorio de Política y Relaciones Internacionales (OPRIC) de la Universidad Nacional de Colombia

(Chacón Herrera, Hurtado, & Cifuentes, s.f.), porque las dificultades internas se han convertido en elementos de cooperación hacia fuera. Casi que se dejan de lado las experiencias de actores no estatales como las fundaciones, asociaciones y corporaciones que también tienen experiencias y buenas prácticas que al compartirse posibilitan proyección positiva internacional. No pueden negarse esfuerzos como el del banco de buenas prácticas, pero sobresale el poco ambiente habilitante para las OSC[1] y la falta voluntad política para un trabajo mancomunado.

Para comprobar la hipótesis de trabajo de esta investigación, luego de tener un marco analítico tanto de la CID como de la CSS, se elaboraron un par de instrumentos para recoger la información de primera fuente, trabajo que se robusteció con la información oficial de los sitios web de las entidades estatales involucradas con la CSS. Dada la relevancia concomitante para promover la educación superior, y los programas nacionales de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I), se exploró en el sector académico[2], y en estudio de caso se profundizó sobre roles y desafíos en términos de CSS.

Este artículo muestra que, con el Sur Global, se abren nuevas oportunidades y detalla los resultados de la investigación que se adelantó, en terreno, con una muestra de OSC colombiana que vienen adelantado un trabajo denodado, donde comparten sus saberes, fortalecen capacidades y coadyuvan a solucionar problemas que en algún momento aprendieron a enmendar en sus propios territorios. De este modo, aquí se presenta un primer avance de la investigación que más tarde será publicada de manera completa por la Universidad Externado de Colombia. Para ello este escrito se ha dividido en cuatro partes. Una primera parte, que reseña el reconocimiento de los nuevos agentes en la CID y de manera preponderante en la CSS, con una visión general en la actual arquitectura de la cooperación internacional, pero profundizando el caso colombiano. Una segunda parte, que presenta la metodología utilizada para la

[1] Los ejes de un ambiente habilitante son: reconocimiento del rol de las OSC, promoción y fortalecimiento de las OSC, reconocimiento y fortalecimiento de la oferta institucional de las OSC y, sostenibilidad técnica y financiera de las OSC.

[2] En Colombia, una buena parte de las universidades son parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en tanto que son Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL). De todas maneras, en el sector académico también se han de contar las universidades estatales, pero para efectos de esta investigación sólo se consideraron las que jurídicamente son parte de la sociedad civil.

investigación de los agentes. Una tercera parte, que presenta los hallazgos de la investigación. Y Finalmente, a modo de conclusión, unos comentarios para futuras investigaciones.

1. DE LA COOPERACIÓN COLOMBIANA Y LAS OSC

Si bien de lo que se trata es de abordar la cooperación internacional al desarrollo y de manera específica la CSS, aquí lo fundamental es el reconocimiento de los nuevos actores. Para el caso de este trabajo, las OSC que tienen unos conocimientos y capacidades[3] que los habilita para cooperar en la solución de problemas comunes. En dificultades propias, por ejemplo, de territorios del Sur Global. El lector se preguntará, y a qué hace referencia este término. Bien, varios autores han planteado diversas definiciones, entonces lo que puede anotarse es que el término "es una designación simbólica para denominar a una amplia gama de naciones en desarrollo, diversas por sus historias, orígenes y tradiciones, con múltiples enfoques en lo relativo al poder, la cultura o la identidad" (Ayllón Pino, Ojeda Medina, & Bancet, 2013). Estrictamente no es una región geográfica. Incluye a países que -estando en el hemisferio norte[4]- solo lograron su independencia al finalizar el mundo bipolar, y sus indicadores de desarrollo son medios o bajos.

Son justamente esos países, alrededor de 150[5], los que le apuestan a la CSS. En parte porque son pares con los cuales se puede establecer un diálogo horizontal y -en parte- para acercarse y conocer otras realidades que antes habían sido opacadas, pero que con el fracaso de las teorías desarrollistas tradicionales se revitalizan (Doria, 2011, pág. 257). Según la Organización de Naciones Unidas, "el 22% de la CSS global se canaliza por la vía multilateral y más del 90% se ofrece en forma de ayuda programable vinculada a iniciativas de cooperación técnica".

[3] Estos, al decir de la SEGIB (2011, pág. 14), son aspectos flexibles y dinámicos y deben adaptarse en el contexto del cambio tecnológico, social, político y económico y de complejización de los problemas vinculados al desarrollo.

[4] Por ejemplo, los Estados-nación del este europeo que lograron su independencia una vez cayó la Unión de Repúblicas Soviéticas.

[5] La clasificación la hacen dos organismos internacionales: uno es el Banco Mundial (ampliar en http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups) y el otro es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ampliar en http://www.oecd.org/dac/stats/49483614.pdf).

Respecto al reconocimiento de los actores más allá de los Estados-nación y de los organismos internacionales, debe recordarse que ya se daba, desde el periodo entre guerras. Quizá, los nuevos actores siempre han estado un poco invisibilizados, pero el papel de las ONG en la ayuda humanitaria siempre ha sido relevante. Otra es la historia de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD). Tassara las clasifica en tres grandes grupos: confesionales, laicas y políticas. "Las primeras se caracterizan por su cercanía con las iglesias y por sus vínculos con las misiones que ya operaban en países en vías de desarrollo. Las ONG laicas proponen un planteamiento ético-civil sobre los derechos humanos (…) y las del tercer grupo se caracterizan por su estrecha vinculación con partidos políticos y sindicatos del norte y por su apoyo directo a los movimientos de descolonización" (Tassara, 2013a, 42-43). Pero son organizaciones de la sociedad civil las fundaciones, fundaciones empresariales, federaciones, confederaciones, corporaciones, asociaciones, gremios, sindicatos, voluntariados, redes, alianzas, entre otros.

> Fowler and Biekart (2008) pointed at the dynamic and agency dimensions of civil society, which they refer to as civic-driven change. Civic-driven change is in their view a combination of three dimensions: civic agency, collective action, and empowerment. Hence, they understand civil society as normative, reflecting pro-social values and contributing to development" (van Staveren & Webbink, 2012, 11).

Y ese abanico de organizaciones entra a sumar esfuerzos en el sistema de cooperación internacional, más allá del club de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Según el Banco Mundial, a partir de 1990, "cerca del 80% de los países receptores recibía cooperación de 20 o más donantes (…) actualmente, el sistema cuenta con 22 donantes OCDE, ocho de la Unión Europea (UE) no pertenecientes al comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), ocho donantes OCDE non-CAD y 18 non-CAD. Además, existen 236 instituciones de cooperación entre organizaciones internacionales, bancos multilaterales regionales y subregionales, programas multi-donantes, asociaciones público-privadas y ONG globales" (Sagasti & Prada, 2011, 265). En otras palabras, esos nuevos agentes que componen las OSC tienen un rol y manejan unos recursos de cooperación sea por la

vía de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) o no que es preciso considerar si se trata de plantear apuestas y sumar esfuerzos para asegurar la vida de la humanidad. Es más, las OSC son socias de organismos supranacionales, como la Unión Europea, y de organismos intergubernamentales, como las Naciones Unidas y cada una de sus agencias. Por ejemplo, la sola Oficina Europea de Coordinación Humanitaria (ECHO) de la Unión Europea "cuenta con más de 200 socios (entre ONG, agencias de la ONU, y el Comité Internacional de la Cruz Roja). Dos tercios de la ayuda se trabaja con ONG y hay subvenciones para emergencia, ayuda alimentaria, refugiados y desplazados" (Marín Aranguren, 2013b, 249).

Entonces, al ser Colombia uno de los países con más larga trayectoria en el mundo de la cooperación, especialmente por ser receptor de la misma, sorprende la precaria información en términos de las organizaciones internacionales presentes en el país, así como la atomización de data referida a las organizaciones de la sociedad civil[6] colombiana.

Concreto hay poco. La prensa nacional anota que en Colombia, las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), pesan en Colombia el 15% del PIB (Revista Dinero, 2015). Pero no hay data actualizada en cifras concretas sobre la cantidad de organizaciones nacionales activas. Uno de los estudios más completos del sector[7] remonta a 2001 e incluye a 135.599 ESAL en su investigación. A julio de 2013, la Cámara de Comercio de Bogotá (Ayala Ramírez, 2014) daba cuenta de 206.454 en el país. Por su parte, la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria[8], en su primer reporte al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2015), sobre la base de los datos de la Dirección Nacional de Impuestos (DIAN), considera que en el país hay un poco más de 55.000 ESAL que pertenecen al régimen especial de tributación[9].

[6] Nótese que el número de OSC nacionales no se limita al número de ONG nacionales.
[7] Hace parte del proyecto comparativo sobre entidades sin ánimo de lucro de la Universidad Johns Hopkins, y el apartado referente a Colombia fue publicado por la Confederación Colombiana de ONG, bajo el título *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias.*
[8] De acuerdo con lo señalado en la Ley 1739 de 2014 y el Decreto 0327 de 2015 se crea para estudiar el sistema tributario y proponer reformas para hacerlo más equitativo y eficiente.
[9] Las ESAL se clasifican en tres grupos de acuerdo con el régimen tributario que se les aplique. Ampliar en Ley 88 de 1989.

La Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia), ante la presencia de organizaciones religiosas y basadas en fe, a finales de 2013, se dio a la tarea de crear una línea de trabajo con estas OSC, para articular a estos actores y alinear sus iniciativas sociales a las prioridades del país. En el informe de gestión 2012-2014 reconoce actividades del orden de "USD$ 213 millones, con el sector privado y social; el cual se traduce en 602 proyectos financiados por 301 actores" (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2015), pero es de cooperación que se recibe. Son recursos de cooperación como socio y no como oferente, que es el nuevo rol.

De manera precisa, para la CSS, Colombia: es signataria de la Declaración de París, como las dos terceras partes de los países que realizan CSS; tiene apuestas concretas como la iniciativa que lideró para reducir la brecha de información disponible sobre experiencias de CSS, en el Grupo de Trabajo sobre Efectividad para el Desarrollo de la OCDE. Al interior cuenta con una Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, donde se presentan los objetivos para recibir y para dar CID. Por lo tanto tiene estrategias con la Cuenca del Caribe, programas como el de Mesoamérica, y se avanza en estrategias para con Asia y África (Tassara, 2013b). Además, promociona Alianzas Estratégicas de CSS[10] en diferentes foros como la Alianza del Pacífico, FOCALAE, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), entre otros de regiones más cercanas.

2. METODOLOGÍA

Para averiguar por el rol y los desafíos de las OSC colombianas en la CSS, que es el mecanismo que ha optado el país para su relacionamiento como donante de cooperación, se focalizó en la relación sinérgica de los dos agentes. Para ello no solo se revisó información documental en segundas fuentes, sino que también se navegó en los sitios web oficiales. Luego, se realizaron entrevistas semi-estructuradas de carácter oficial al Ministerio de Relaciones Exteriores del Colombia y a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.

[10] Ampliar en https://www.apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=97

Acto seguido, se construyó un instrumento con el objetivo de recabar información sobre el aporte de las OSC colombianas a la CSS, sobre la base de contar con algún proyecto desarrollado en el exterior, trabajado con esa modalidad de cooperación. De esta manera, se buscó cuantificar y clasificar las actividades para visibilizar su potencial en la construcción de bienes públicos globales. Ello implicó una alianza con la Confederación Colombiana de ONG (CCONG)[11] que, como institución de cuarto piso, agrupa a más de 800 ONG en el país, para conocer –de primera mano– experiencias de las OSC colombianas[12], estuviesen o no en sinergia con el Estado colombiano. Y se procedió -de manera virtual- a la aplicación del instrumento, insistiendo en que cada una debía diligenciarlo asegurándose de que se tratase de un proyecto en el marco de CSS, y que hubiese alcanzado al menos el 70% de su ejecución, al momento de diligenciarlo. Se realizó seguimiento por 60 días, luego de 95 días se obtuvieron 25 instrumentos diligenciados, de los cuales 10 fueron descartados de esta investigación por no ajustarse a proyectos en el marco de CSS. A ellos, se les suman tres proyectos reportados desde APC[13], donde las OSC colombianas jugaron un rol principal, y estaban ejecutados en un 100%. De esta manera, el cuerpo de las fuentes que alimentaron la investigación se concreta en 18casos / organizaciones, que registraron algún proyecto de CSS.

De otra parte, para profundizar en el sector académico desde una ESAL, se elaboró una Guía de Observación. Esta con el objeto de mirar la movilidad académica de estudiantes y docentes[14], en cinco facultades[15] de las 11[16] que hay en la

[11] Agradezco de manera especial a la doctora Liliana Rodríguez Burgos, directora de la CCONG, quien puso a disposición de esta investigación su equipo de trabajo para lograr un acercamiento real sobre las intervenciones de las OSC que trabajan como socios/oferentes de oportunidades que permiten el desarrollo y que respectan la diversidad cultural, la soberanía y la identidad de los pueblos involucrados.

[12] Al llamado de la Universidad Externado de Colombia y la CCONG respondieron con proyectos concretos ejecutados en más del 70%: Asociación Probienestar de la Familia Colombiana (Profamilia); Arcángeles Fundación para la Rehabilitación Integral; Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (Cinde); Corpoeducación; Corporación Internacional Ambrosía (Corinam); Corporación para el Desarrollo Participativo y Sostenible de los Pequeños Productores Rurales (Corporación PBA); Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto); Federación Colombiana de Municipios (FCM); Federación Nacional de Cafeteros de Colombia; Fundación Canguro; Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente; Fundación Juan Felipe Gómez Escobar; Fundación Servivienda; Secretariado Nacional de Pastoral Social-Caritas Colombia, y la misma Confederación Colombiana de ONG.

[13] Desde APC nos reportaron información de Corporación Clayuca; Federación Nacional de Sordos de Colombia (Fenascol) y la Fundación Universitaria Inpahu.

[14] Focalizando la movilidad profesoral de los docentes, más que la participación en eventos (foros y congresos), que tienen el mote negativo de *turismo académico*.

Universidad Externado de Colombia. Si bien en la Universidad hay más de 40 centros de investigación, solo se tomó -desde la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales- el Centro de Estudios y Servicios India Contemporánea y Asia Meridional (CESICAM) por ser único y pionero en América Latina. Ello porque la academia está llamada a liderar procesos en términos de I+D+I. Además, se retomó -en la misma facultad- el Centro de Español para Extranjeros porque se integra las tres escuelas: finanzas, gobierno y relaciones internacionales, en términos de las posibilidades de participar en cátedras y seminarios, siendo esta una de las extensiones de educación. De este modo, los estudiantes pueden lograr "una mayor comprensión del legado cultural latinoamericano y de la actualidad colombiana" (Universidad Externado de Colombia, 2015).

3. LOS HALLAZGOS REFERENTES A LAS OSC

3.1. Desde la institucionalidad estatal

En el acercamiento a las entidades públicas, APC Colombia como con el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como en la revisión de sus sitios web, se buscaron evidencias de la priorización de la CSS. Se encontró que en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2010-2014 existe un discurso políticamente correcto referente al diálogo con las OSC, pero en las páginas oficiales y en las entrevistas personales se registraron dificultades para acceder a la información que podría dar cuenta directa de la oferta desde el *know how* de las OSC.

Al decir de una de las funcionarias de la Cancillería "se tiene el banco de buenas prácticas, en donde puede haber experiencias compartidas con OSC, pero se priorizan las fortalezas institucionales de las entidades estatales. Las experiencias y buenas prácticas del Estado, en temáticas donde Colombia tiene un camino recorrido, están a la orden de los países con igual o menor grado de desarrollo. No tenemos un abanico amplio de opciones sino que concentramos la oferta según lecciones

[15] Administración de Empresas, Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras, Comunicación Social-periodismo, Economía y Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.
[16] Ciencias de la Educación, Ciencias Sociales y Humanas, Contaduría Pública, Derecho, Decanatura Cultural, y, Estudios del Patrimonio Cultural.

aprendidas y casos exitosos en las áreas priorizadas conjuntamente, como aparece en las páginas oficiales y cualquiera las puede consultar en internet; en las embajadas hay plegables de promoción con la oferta estatal. Además se concretan misiones diplomáticas para trabajar la oferta institucional del país" (Correa, 2015). La directora de CSS de la Cancillería colombiana sostiene que para concretar la oferta del país "no se convoca a las OSC porque eso sería inmanejable" (Correa, 2015), pero reconoce que la experiencia de las OSC es fundamental.

En el discurso de las entidades y funcionarios estatales, hay un reconocimiento a las OSC colombianas, y el término se encuentra en la narrativa de estrategias como la de la Cooperación de Colombia con la Cuenca del Caribe[17], enmarcada en la CSS, como "una iniciativa del Gobierno Nacional en la que participan entidades gubernamentales, de la sociedad civil y organismos internacionales interesados en promover el desarrollo social y económico de la región, a través del fortalecimiento de capacidades, intercambio de experiencias, construcción de redes de trabajo y alianzas horizontales" (Cancillería, 2015). De hecho, entre los aliados se nombra a la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), una OSC. En las siete áreas priorizadas, se puede destacar el involucramiento una ESAL: la Universidad Externado de Colombia que, junto con el Dominica State Collage, desarrolla una publicación para la enseñanza del español (Cancillería, 2015). De igual forma, se menciona la importancia de la movilidad académica y se registra que el Gobierno colombiano destina becas, a través del ICETEX, para que profesionales de Costa Rica, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela desarrollen un programa de posgrado en Colombia.

Desde APC Colombia se trabajan dos estrategias de CSS: una con África y otra con el Sudeste Asiático, además del Programa Regional con Mesoamérica y de las Alianzas Estratégicas, en las que "Colombia se asocia con un agente estratégico en la Cooperación Internacional y de manera conjunta, desarrolla acciones de

[17] Los 25 países miembros son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Bélice, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Monserrat, Nicaragua, Panamá, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y la Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela.

promoción, fortalecimiento, exploración y diversificación de la CSS" (APC Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2015). Lo que se observa es que los socios estratégicos son las entidades estatales. Esta agencia cuenta con dos herramientas innovadoras: el mapa de cooperación y el *software* para la guía de buenas prácticas de Colombia para la CSS y la cooperación triangular (CTr), donde las OSC pueden someter la información de sus proyectos en línea.

En APC Colombia el discurso de la importancia de las OSC sigue siendo preponderante. Por ejemplo, en los informes de gestión de cooperación internacional 2012 y 2012-2014, en la narrativa destaca que "la Guía de Buenas Prácticas de Colombia para la Cooperación Sur-Sur y Triangular es un instrumento privilegiado para la difusión de experiencias colombianas implementadas tanto por el sector público a nivel nacional y territorial, como por el sector privado y las organizaciones no gubernamentales" (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2015). Allí mismo se anota que de 130 que se tienen documentadas, solo 31 se promocionan. El mapa de cooperación que antaño fue un avance, posibilitó a Colombia ofrecer ese *know how* a otros países del Sur Global, pero hoy aparece desactualizado.

3.2. Desde las OSC colombianas

Se logró un cuerpo de instrumentos diligenciados por 18 OSC, que dio cuenta de un 77,8% con proyectos totalmente ejecutados; el 11,1% alcanzaba el 90% de su ejecución y solo un 10,1% los proyectos entre 70-80% de ejecución. El mínimo del 70% fue una solicitud exigida para la investigación, en aras de contar con información concreta de intervenciones innovadoras desde las OSC. Es el caso de proyectos que adelantaron la Fundación Arcángeles, Cinde, Escuela Nueva y Profamilia, para citar solo algunos.

Aún con proyectos concretos -muchos de ellos ya finalizados-, se evidencia el poco conocimiento que se tiene, incluso al interior de las mismas OSC, sobre las implicaciones del trabajo más allá del territorio nacional. Se transfieren experiencias, se comparte y se avanza en el conocimiento de un tema puntual y, como anota Cristina Xalma, se trabaja para "crear, adquirir, adaptar, transferir y/o compartir

conocimientos y experiencias en beneficio mutuo para el desarrollo social y económico" (SEGIB, 2009), pero no lo saben.

Las OSC que hacen presencia en territorios del Sur Global, no son conscientes de que con su trabajo, allende las fronteras, robustecen a Colombia como oferente de CSS. Como quiera que sea, solo se logró respuesta del 8,7% de las 208 OSC invitadas. Aun así, registraron proyectos en más de 44 países del Sur Global; algunos pocos, producto de CTr. En la Gráfica 1 se pueden apreciar relaciones con 51 Estados, donde algunos son países desarrollados como Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Países Bajos y Bélgica. Estos se registraron en tanto que la relación, como resultado de cooperación triangular, que pasa por las OSC colombianas, para un país del Sur Global.

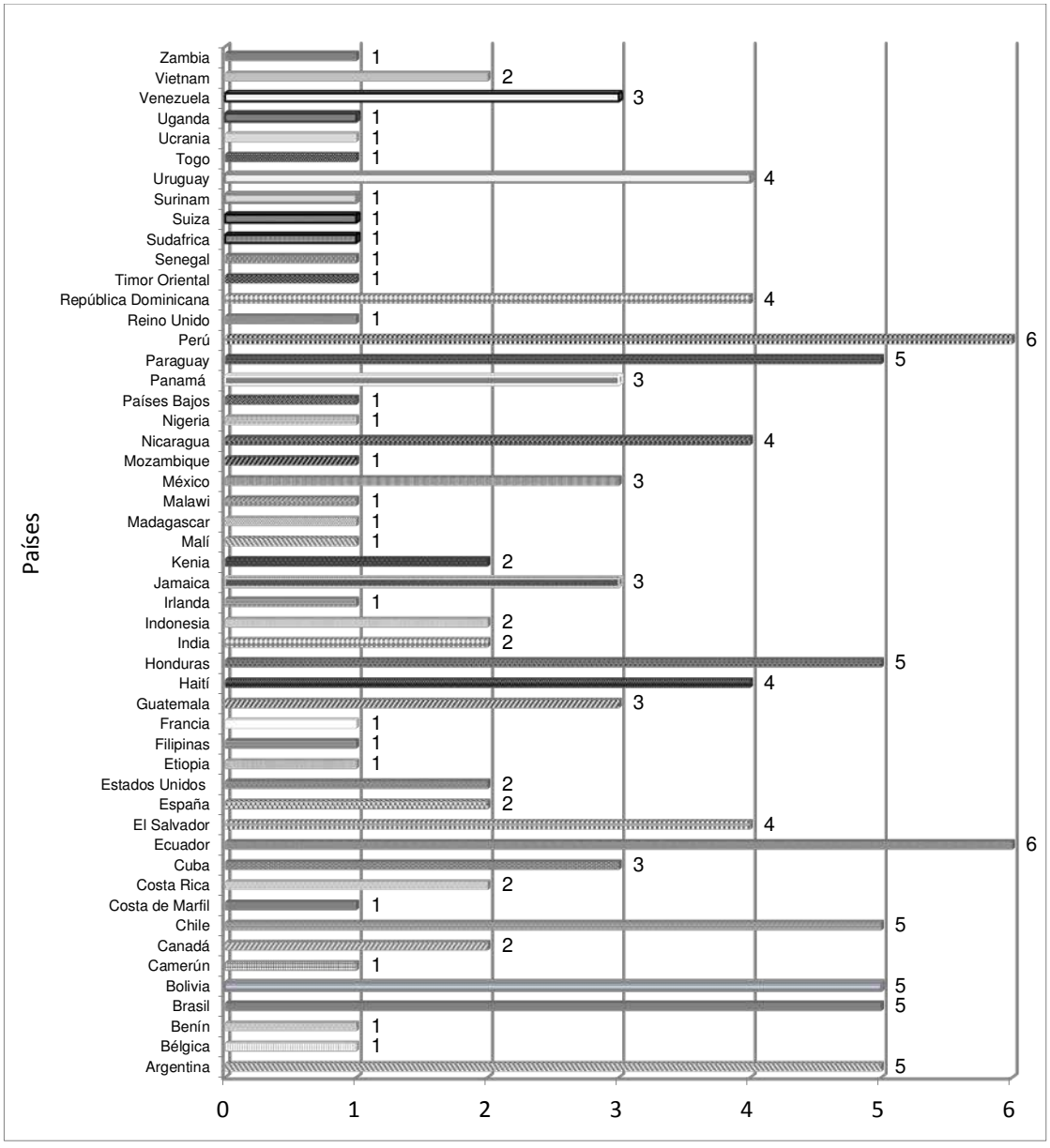
Teniendo en cuenta la información recabada, se advierte que 18 OSC -que reportaron trabajo en CSS- alcanzan el 26,42% de los países miembro de la Organización de las Naciones Unidas[18]. Una presencia de las OSC colombianas, poco despreciable, que robustece la CSS del país y le posibilitan al Estado colombiano mostrar "una segunda cara" con autoridad moral y legítima para desarrollar acciones en pro del desarrollo humano y el desarrollo sostenible. Un *Soft Power*[19] que el gobierno parece ignorar que tiene. Y ello sin contar que algunas de esas mismas organizaciones cuentan con otros proyectos que están en marcha, pero que no reportaron porque a la fecha no cumplían el requisito solicitado del 70% mínimo de ejecución. Algunas otras organizaciones, manifestaron solo trabajar como ejecutoras de recursos de cooperación internacional y en territorio colombiano.

Mientras algunas han hecho presencia -solo una vez- en un país del Sur Global, otras han estado simultáneamente con proyectos diferentes. En ocasiones, puede hablarse de una presencia constante de las OSC colombianas porque unas han seguido a otras, en territorios extranjeros. Una situación que posibilita aunar esfuerzos como país para incidir en las acciones de otros; es un elemento de *Soft Power* que también ayuda a posicionar a Colombia como actor destacado en la arena

[18] Los países miembro del Sistema de Naciones Unidas, a junio de 2015, son 193 (ONU, 2015).
[19] De hecho, el *Soft Power* será cada vez más fundamental para desafiar las problemáticas internacionales, que requieren de la cooperación.

internacional. Es el caso de Fundación Canguro, que ha estado en cinco ciudades de México y en tres de India. Ha llegado con su proyecto a distintas ciudades en Brasil. Organizaciones como Profamilia, que desarrollan misiones de asistencia técnica[20] -en varios países-, pero también recibe visitas de estudio y observación en su sede en Colombia.

Gráfica 1. Presencia OSC colombianas en otros territorios



Fuente: Elaboración propia, con insumos de los instrumentos aplicados en el primer semestre de 2015

[20] En el marco del Programa de CSS en salud sexual y reproductiva en Latinoamérica y el Caribe. De la iniciativa "Asociados para la población y el desarrollo", de la que Colombia hace parte.

Las OSC colombianas se relacionan con Estados-Nacionales y con los demás agentes de cooperación internacional como es el caso de las Organizaciones Intergubernamentales y por supuesto, ONG´s y con OSC locales. En muchos casos, la labor de las OSC colombianas les ha permitido obtener premios y reconocimientos otorgados los otros agentes internacionales como la Organización Mundial de la Salud o el WISE Award. Igualmente ser reconocidos en el ranking The Global Journal como una de las mejores 100 ONG's del mundo. Por ejemplo, la Fundación Juan Felipe Gómez Escobar fue galardonada con el premio "21 Líderes del Siglo XXI", otorgado por *Women eNews*, en Estados Unidos. En ese mismo país, fueron finalistas en el reconocimiento que hace el Banco Mundial, a las iniciativas que promueven la igualdad de género.

En realidad, lo que se observa es que las OSC colombianas allende el territorio nacional, también trabajan en red y, hacen tejido con las OSC nacionales de los territorios donde actúan. De la misma manera se encontró que trabajan articuladamente con la banca multilateral como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional y El Fondo estructural del Mercosur. En muchos casos, las OSC locales son receptoras de la cooperación, por cuanto son agentes multiplicadores de la experiencia que se transmite y las OSC colombianas –en algunos casos– son co-financiadoras. Su rol no se limita a promoción u operación de proyectos.

Hay que destacar aquí la preponderancia de OING confesionales así como OSC nacionales con la misma característica. Es un dato que evidencia el compromiso con el desarrollo humano, de corte más humanista. Y, por supuesto, el trabajo en red característico de las organizaciones de la sociedad civil.

Ahora bien, si se hace un acercamiento a los temas que trabajan las 18 OSC de esta investigación, cuando tienen proyectos de cooperación en el Sur Global, se encuentra que la mayor oferta es para la inclusión social (ver Gráfica 2). Le siguen innovación tecnológica y empoderamiento económico. Quizá lo más importante sea advertir que son 26 temas, en 23 proyectos, adelantados por 18 OSC que, generalmente, trabajan un tema principal y otro colateral.

Gráfica 2. Temas de trabajo de las OSC en CSS

Organización	Tema	Población
1	Empoderamiento económico	Agricultores
		Funcionarios, públicos
2	Salud del neonato	Médicos
		Enfermeras
		Madres de prematuros
3	Fortalecimiento capacidades	Niñez
		Infancia
		Juventud
4	Empoderamiento económico	Madres adolescentes
5	Innovación tecnológica	Población vulnerable
6	Bibliotecología	Empleados biblioteca
7	Innovación tecnológica	Funcionarios públicos
		Agricultores
8	Inclusion Social	Personas en condición de discapacidad auditiva
	TICs	
9	Fortalecimiento RED de municipios	Funcionarios públicos
10	Sistematización y estandarización modelo educativo	Población vulnerable
11	Infraestructura física	Población vulnerable
	Desastres naturales	
	Prevención social	
12	Transparencia	OSC
13	Sistema de producción	Agricultores
	Manejo poscosecha	Técnicos
		Investigadores
14	Salud sexual y salud reproductiva	Funcionarios públicos
		OSC
15	Paz	Personas en condición de discapacidad física
	Empoderamiento social	
	Inclusión social	
16	Política pública	Directivos docentes
	Aprendizaje	
17	Fortalecimiento habilidades en tecnología	Mujeres indígenas
	Inclusión social	
18	Implementación modelo educativo	Directivos docentes
		Docentes
		Estudiantes
	Enseñanza-Aprendizaje para retencion de estudiantes en el sistema educativo	Niños
		Niñas
		Docentes establecimientos públicos
	Inclusión financiera	OSC
	Equidad en la educación	Docentes
		Estudiantes
	Mejorar la práctica pedagógica	Directivos docentes
		Docentes

Fuente: Elaboración propia, con insumos de los instrumentos aplicados en el primer semestre de 2015.

Ello se explica, en parte, porque uno de los grandes problemas del siglo XXI es la inequidad y para combatirla se requiere empoderamiento económico. Entonces, las OSC trabajan para mitigar esa realidad. Además, se sabe que para avanzar, se requiere de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I); entonces, la capacidad

para desarrollar innovación pasa a ser eje *pivotal* en CSS. Es más, es innovación tecnológica, que tiene un valor agregado interesante en varios sectores económicos como lo es el agrícola. Los casos para destacar pasan por la Federación Nacional de Cafeteros, Corporación Clayuca, Corporación PBA. De otra parte, llaman la atención temas como aprendizaje, equidad en educación, implementación de modelo educativo, mejorar la práctica pedagógica, retención de estudiantes en el sistema, que son del sector educativo. Autores que van de Kant a Savater han demostrado que la educación no solo es un agente de movilidad social, sino el factor principal de la misma.

De las OSC vinculadas en esta investigación se pueden mencionar: el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (Cinde); Corpoeducación; Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto); Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente, Inpahu y, el Secretariado Nacional de Pastoral Social-Caritas Colombia, como organizaciones vinculadas con temas educativos. Además, aparecen: prevención social y paz, temas muy propios de los países con igual o menor grado de desarrollo que Colombia. Todos los temas han estado en la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Precisamente, en 2015, se trabaja en la hoja de ruta del compromiso de la humanidad para los próximos 15 años.

Sin duda, hay muchas propuestas innovadoras en el sector agrícola, en el sector salud y en el sector educativo. Con cada una se asegura la pervivencia de sociedades con características propias del territorio y con destrezas de resiliencia en adversidades. Las investigaciones se han desarrollado con talento colombiano y la transferencia de la destreza, el conocimiento, la tecnología o la innovación se hace con bajo perfil. Muchas veces son profetas en otras tierras, y las propias autoridades colombianas olvidan que es una manera de ejercer *Soft Power*. Por ejemplo, el "Método madre canguro", para el cuidado de los niños prematuros y de bajo peso al nacer, es una experiencia que ha permitido dejar el nombre de Colombia, en el corazón de cuerpo médico y familias de más de 60 países del mundo. Y sólo registra en este estudio una entrada, pero el alcance y el impacto del proyecto pocos lo conocen en el propio país. Aun así, han logrado reconocimientos científicos. En la

última revisión de Cochrane (principal biblioteca de evidencia científica) se reconoció el impacto positivo del método de la Fundación Madre Canguro. Ellos son la bandera de Colombia en muchos hospitales de Sur Global.

En estos casos de CSS, las OSC han contribuido a hacer tejido social en otros países, replicando buenas prácticas. Este es el caso de la Federación Colombiana de Municipios y de la Confederación Colombiana de ONG. Otro es el caso de proyectos que adelantan organizaciones como Fenascol y Arcángeles, organizaciones que tienen un compromiso total con la población en situación de discapacidad, donde no sólo prestan servicios sino que trabajan en la construcción de políticas de inclusión y de acceso a servicios básicos.

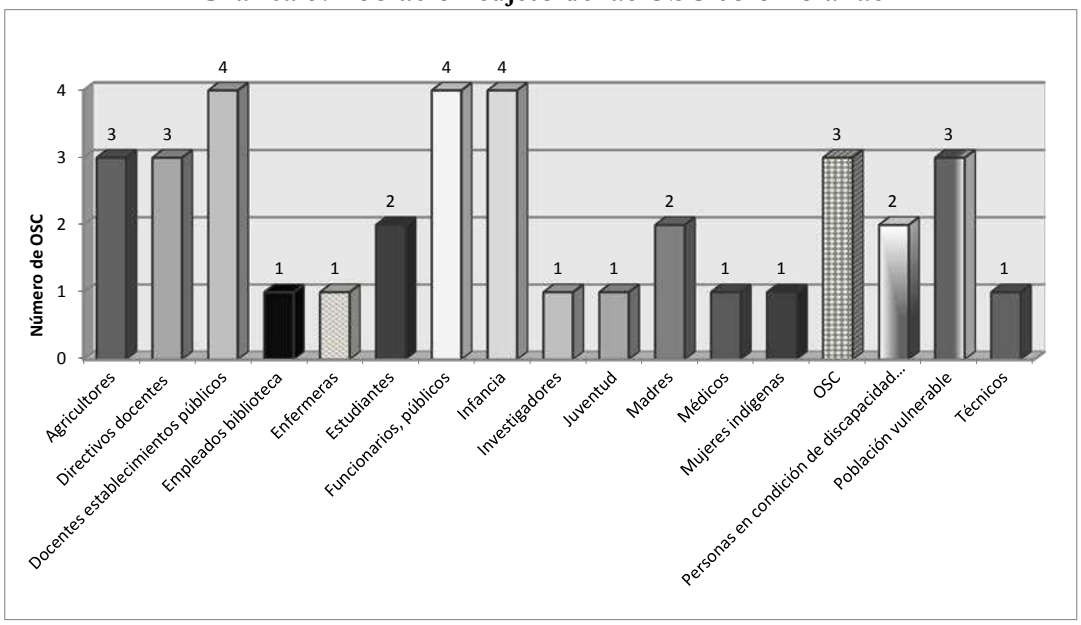
La pregunta que deviene, entonces, se relaciona con el tipo de proyectos que adelantan estas OSC. Bien, aquí se retomó la clasificación referente a la orientación de los proyectos. Esto es: proyectos productivos, sociales, educativos y de investigación, pero es una decisión aleatoria. Quizá el lector prevenido se pregunte ¿proyectos de investigación? Efectivamente, las OSC desarrollan sistematización, y hacen transferencia de conocimiento, metodologías, y tecnologías. Solo que en la sociedad colombiana se invisibiliza el trabajo de la sociedad civil y en los medios de comunicación se reportan solo protestas y paros.

De hecho, la población sujeto no se limita a un solo grupo (ver Gráfica 3). En la investigación se encontraron 17 categorías: cuatro organizaciones trabajan: infancia, funcionarios públicos y docentes de establecimientos públicos. Mientras que agricultores, directivos docentes, OSC y población vulnerable es la población sujeto para tres OSC. Estudiantes, madres y personas en condición de discapacidad son el interés de dos organizaciones de la muestra. Hay siete categorías de población sujeto para siete proyectos específicos de los que desarrollan las OSC colombianas en el exterior.

Organizaciones como la Confederación Colombiana de ONG o la Fundación Juan Felipe Gómez Escobar son muy puntuales. La primera tiene como población sujeto a pares y la fundación se focaliza en las madres adolescentes en situación de pobreza extrema. Ello simplemente da cuenta de los abordajes sin que necesariamente

unos u otros sean más complejos. Hay especificidades, que también tienen mucho que ver con el contexto, la coyuntura y, por supuesto, las apuestas programáticas de las organizaciones.

Gráfica 3. Población sujeto de las OSC colombianas



Fuente: Elaboración propia, con insumos de los instrumentos aplicados en el primer semestre de 2015.

Lo que se descubre, con la muestra, es las OSC colombianas aprovechan las destrezas y conocimientos que han adquirido en el país y transfieren sus capacidades para que, en otros territorios, otros logren avances. Al estar en el Sur Global, se comparten fenómenos transnacionales con las mismas dificultades sociales, culturales y muy seguramente económicas, que se solventan de formas alternativas a como se hace en otros territorios. Es un incentivo del I+D+I desde el reconocimiento de un espacio diferentes, desde el reconocimiento de que el sur también existe.

No obstante, no sería preciso decir que las intervenciones de CSS de Colombia son solo desde las OSC, ni que estas son las mejores. Las aquí señaladas, son solo las registradas en un periodo muy corto que se estableció para recoger la información. Desde las instituciones estatales, Colombia también brinda CSS a los países del Sur Global e incentiva las buenas prácticas tanto en el sector público como

en el privado. Para ello ha desarrollado la guía de buenas prácticas, y se trabaja en la promoción a través de la Marca País.

4. LA MOVILIDAD DE ESTUDIANTES Y DOCENTES: UN INCENTIVO

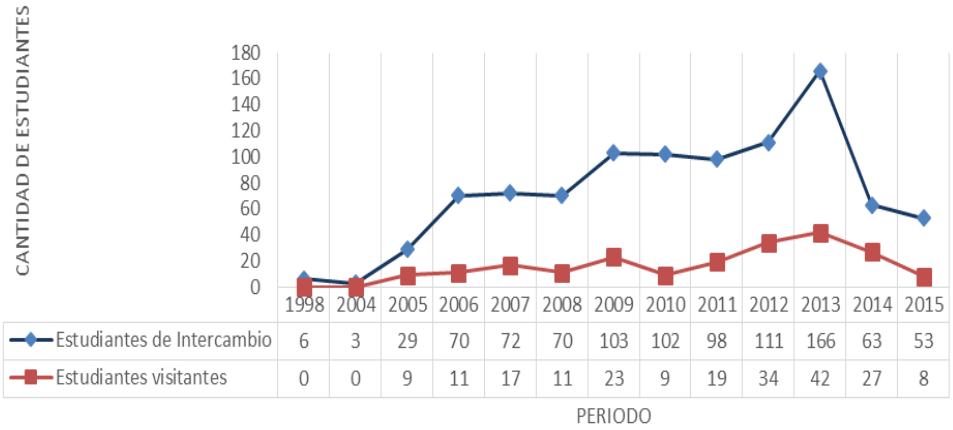
En un mundo globalizado la movilidad académica se convierte más que en una experiencia, en un modo de conocer y reconocerse. En una manera de tender puentes a la vez que se incrementa la competitividad y se eleva la calidad académica. Es una herramienta de interacción indirecta pero profunda porque se involucra la cultura y la idiosincrasia de los pueblos.

Precisamente, algunas fundaciones educativas, como la Fundación Universidad Externado de Colombia, buscan articulaciones con sus pares en otros lugares del mundo no solo para mejorar el conocimiento y, por ende, mejorar las relaciones. Los intercambios no son de vieja data. Antes, eran casi nulos, pero hoy estas articulaciones también están cambiando. Se ha incrementado el número de convenios con universidades públicas y privadas del Sur Global. En el caso de la Universidad Externado de Colombia se tiene que, sólo con 5 de las 11 facultades que tiene, entre 1998 y el primer semestre de 2015, ya se observa una tendencia: de un lado, los estudiantes continúan los intercambios, pero se abre el abanico de posibilidades con países del Sur Global. Además, el país es más visitado por estudiantes extranjeros que se interesan en conocer otras culturas y por saber de otros saberes. Estudiantes de Argentina, México, Perú y Venezuela, tienen entre sus opciones adelantar alguno de sus cursos de pregrado por uno o dos semestres en la Universidad Externado de Colombia (ver Gráfica 4).

Con la movilidad internacional, sea de estudiantes o de docentes e investigadores, hay mayor entendimiento intercultural y con ello se registra una mejora en la solidaridad entre los pueblos, en este caso del Sur Global, que parece ser la promesa geopolítica en el mediano y largo plazo. En el caso concreto de Colombia, la retroalimentación continua que se da entre los pueblos ayuda a consolidar la

identidad cultural[21] y con ella la mirada del país. Es una forma de mostrar la otra cara de Colombia. Más allá de las noticias mediáticas negativas.

Gráfica 4. Movilidad estudiantil Universidad Externado e Colombia, 1988-2015*



	1998	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Estudiantes de Intercambio	6	3	29	70	72	70	103	102	98	111	166	63	53
Estudiantes visitantes	0	0	9	11	17	11	23	9	19	34	42	27	8

Fuente: Elaboración propia, con insumos de los instrumentos aplicados en el primer semestre de 2015.

Los casos que se tabulan aquí son resultado de los convenios existentes; es decir, con universidades -en cada uno de los países- que tienen la misma o mejor calidad académica. No obstante hay situaciones coyunturales como el caso de Venezuela, que ha permitido que varios estudiantes de ese país lleguen a adelantar sus estudios y escojan el Externado, estos casos no se registran en esta investigación.

Los convenios de cooperación académica no solo incluyen la movilidad, también hay intercambio de publicaciones académicas para que más personas tengan acceso a los resultados de las investigaciones que se adelantan en cada país e incluso existe la posibilidad de hacer pasantías de investigación e investigación conjunta. En los convenios el intercambio profesoral es de vital importancia porque es una posibilidad de mostrar el conocimiento, pero cuando se hace referencia al Sur Global se encuentra que ésta no es una práctica común. En las aulas del Externado hay una amplia gama de profesores extranjeros, pero pocos son de intercambio académico. Permanentemente hay conferencistas invitados de diferentes universidades del mundo, y se cumple con los requisitos de Colciencias, en términos de participar en

[21] La identidad cultural está ligada a la historia y al patrimonio cultural, que son entidades sujetas a permanentes cambios y están condicionadas por factores externos de percepción y reconocimiento. No son solo del pasado sino que ayudan a construir futuro (Molano L., 2007, pág. 74).

eventos académicos como foros y congresos de redes académicas. Aun así, el cuerpo de profesores continuamente es invitado a compartir su saber en otras universidades del país[22] y en el Sur Global (ver Gráfica 4). Tal es el caso de varios de los PhD. Que han sido invitados a universidades en Bolivia, Costa Rica, México, Ecuador, Cuba, Argentina, Chile, Perú, Brasil y China.

Quizá uno de los desafíos del mundo globalizado del siglo XXI es comprender esa gama de historias, orígenes y tradiciones que hacen que las miradas sobre el poder, y la cultura no estén unificadas. Por ende, advertir la academia tiene una tarea pendiente: entender el rol de la cultura en el desarrollo. Es por eso que en la Universidad Externado de Colombia se ha creado el Centro de Estudios y Servicios India Contemporánea y Asia Meridional, CESICAM. Esta es una región de creciente importancia en el mundo y epicentro de dificultades.

Una región con la cual Colombia tiene alguna interacción que es preciso cualificar académica, científica, tecnológica y culturalmente, y de esta manera elevarla. Para Soraya Caro Vargas[23], en América Latina no había un nicho institucional que se dedicara exclusivamente al estudio sistemático de India y Asia Meridional. No obstante, desde las cancillerías, ministerios y desde el sector privado se reclama un apoyo universitario y científico como soporte a las relaciones económicas que aun así están evolucionando. Para el caso, Caro recuerda que: "Colombia cuenta hoy con inversiones pequeñas en Bangladesh, las cuales crecen en forma sostenida en áreas de telemática y servicios tecnológicos" (Caro Vargas, 2015).

Con un poco más de un año de creado el CESICAM, hoy se cuenta con acuerdos preliminares con los mejores centros de investigación y del conocimiento en India[24], en aras de incrementar las dinámicas de cooperación, intercambio y soporte académico, investigativo y profesional. Y ya se ha realizado el primer viaje de

[22] Seguridad y relaciones internacionales de la Escuela de Guerra está a cargo del PhD. Héctor Andrés Macías, docente-investigador de planta de la Universidad Externado de Colombia; Para la clase de Gestión Pública, en EAFIT fue invitada la PhD. Carolina Isaza; PhD. John Moreno fue invitado a dictar Cálculo Estocástico, en la Universidad de Medellín; PhD. Milena Gómez fue invitada por la Universidad Tecnológica de Pereira a dictar un seminario de Migración.
[23] Coordinadora de CESICAM, en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.
[24] Ampliar en http://cesicam.uexternado.edu.co/pagina-02/

negocios, coordinado con el cuerpo diplomático, centros universitarios y el sector industrial y comercial.

Se había mencionado antes que el país realiza convenios de CSS con países de El Caribe, y de manera puntual entrega becas para que se conozca el idioma y la cultura. Esto en aras de incrementar los lazos de amistad en el hemisferio. Bien, la Universidad Externado de Colombia ha desarrollado un Centro de Español para Extranjeros, como parte de sus actividades de extensión educativa, y muchos de sus estudiantes provienen de Antigua, Bahamas, Barbados, Bélice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago. Si bien se ofrecen programas aprovechando las tecnologías de la información y las comunicaciones, los estudiantes generalmente tienen estancias cortas en el país, y también hay movilidad profesoral hacia esos territorios.

Los docentes de idiomas han dictado especialmente en Surinam clases de español para extranjeros, español como segunda lengua, pero también "pedagogía y didáctica", "Cultura", "Psicolingüística", "Dialectología", "Sociolingüística", "Lingüística textual". Algunos cursos virtuales, otros semipresenciales y muchos presenciales, según demanda.

Lo importante de esto es que es una experiencia académica multicultural que posibilita incrementar conocimientos teóricos y prácticos, donde se adquieren competencias y aptitudes propias para la actual sociedad globalizada.

CONCLUSIÓN

En este escrito se ha anotado que las OSC juegan un rol *pivotal* cuando se refiere a la CSS. Las OSC colombianas lo han dejado en evidencia. La oferta es amplia y el alcance mayor, pero hay pocos estudios que den cuenta del impacto.

Hay un sinnúmero de actividades que ya se vienen adelantando de manera callada, que le cambian la cara al país, que le ponen corazón al dolor del otro, que posibilitan un enriquecimiento horizontal. No están solas, porque la mayoría de las veces trabajan en red con la banca multilateral, los organismos intergubernamentales, las organizaciones internacionales no gubernamentales, pero de espaldas al Estado

colombiano. Quizá mejor, el Estado les da la espalda, en vez de aprovechar ese *Soft Power* que le brindan. El reconocerlas, el empoderarlas y trabajar con ellas sería una estrategia para insertarse mejor en el mundo de hoy.

El Sur Global, antes que ser visto como un club de pobres o ricos, debe ser visto como un espacio de oportunidad para interactuar en un juego gana-gana. Por ejemplo, el Estado puede resolver problemas en términos de tasa de desempleo, si aprovecha el capital humano y hace presencia en el exterior, puede fortalecer capital social nacional y extranjero, y con él hacer una jugada de ajedrez para jalonar nuevas miradas y construir un desarrollo para sí misma y para sus iguales que favorezca a la humanidad. Puede encontrar mayores razones para incrementar las partidas para investigación y desarrollo que posibiliten la innovación. Son jugadas que, como lo han indicado también otros autores, no puede hacerlas de manera individual. Se requiere de ambiente habilitante para ampliar este cuerpo de OSC que ya mejoran la imagen del país. Como anotaba Unceta, se requiere guiar a las personas para hacer que ellas mismas, organizadas, puedan "efectivamente tomar en sus manos la tarea del desarrollo" (Unceta Satrústegui, 2003).

Entonces, ¿cuál es el rol? Definitivamente uno complementario, pero con discurso y compromiso. Con reconocimiento y espacios deliberativos. Las 18 de la muestra de esta investigación, lograron eficiencia, eficacia y alcance; ello demuestra por qué la urgencia de empoderarlas, y no pensar en ellas solo por la cantidad de recursos que movilizan.

Considerar, también, a las OSC de la academia porque juegan un papel más allá del territorio. Desarrollan investigación y transfieren no solo conocimiento sino que aportan en términos de construcción de identidad cultural (un elemento fundamental para el desarrollo sostenible). Además, posibilitan que las nuevas generaciones adquieran las competencias necesarias para afrontar los retos de un mundo globalizado. Más allá de la preparación de ciudadanos del mundo con responsabilidades para el mantenimiento de bienes públicos globales, la academia también tiene una tarea por descubrir: autodescubrirse en la cooperación internacional. Este puede ser un nuevo punto de partida investigativo.

REFERENCIAS

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (15 de abril de 2015). Informes. Obtenido de Agencia Presidencial de Cooperación Internacional: https://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/Planeacion/INFORME-GESTION-SANDRA-APC-COLOMBIA-2012-2014.pdf

Alonso, J., & Glennie, J. (27 de February de 2015). 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs. Obtenido de United Nations: http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2016_dcf_policy_brief_no.1.pdf

APC Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (12 de mayo de 2015). Alianzas Estratégicas de Cooperación Sur Sur. Obtenido de Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia: https://www.apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=196

Ayala Ramírez, R. (2014). Comentarios de la CCB a la agenda de incidencia para un ambiente habilitante de las OSC. Confederación Colombiana de ONG. Bogotá.

Ayllón Pino, B., Ojeda Medina, T., & Bancet, A. (Diciembre de 2013). La cooperación sur-sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda. (T. Ojeda Medina, Ed.) Documentos de trabajoIUDC-UCM, pág. 25.

Banco de la República. (12 de mayo de 2015). Tasas de empleo y desempleo. Obtenido de Banco de la República: http://www.banrep.gov.co/es/tasas-empleo-desempleo

Cairo Caru, H., & Bringel, B. (2010). Articulaciones del Sur Global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contrahegemónica. Geopolitics, 1(1), 41-63.

Cancillería. (2015). Conoce la Estrategia Caribe. Obtenido de Cancillería: http://www.cancilleria.gov.co/caribe/meet

Caro Vargas, S. (17 de Junio de 2015). Entrevista sobre el CESICAM. (E. M. Marín Aranguren, Entrevistador)

CEPEI & Acción Social. (s.f.). International Development Cooperation in Colombia. Bogotá: Centro de Información sobre Cooperación Internacional y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Chacón Herrera, C., Hurtado, A., & Cifuentes, J. (s.f.). Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Recuperado el 10 de mayo de 2015, de Universidad Nacional de Colombia: http://www.opric-unal.org/index.php/produccion-academica/papers/253-la-cooperacion-internacional-en-colombia-nuevos-marcos-nuevos-retos.html

Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria. (25 de marzo de 2015). Primer Informe. Obtenido de Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria: https://comisionreformatributaria.wordpress.com/

Correa, R. (04 de marzo de 2015). Entrevista sobre Cooperación Sur Sur . (E. M. Marín Aranguren, & L. Quiroga, Entrevistadores)

Doria, A. (2011). El diálogo sur-sur desde una perspectiva transnacional. En M. Kabunda, África y la cooperación con el Sur desde el Sur (págs. 257-296). Madrid: Libros de la Catarata: Fundación Carlos de Amberes: Casa África.

Garay Vargas, J. L. (2010). ¿Política exterior o política de cooperación?. Una aproximación constructivista al estudio de la política exterior colombiana (Vol. 1). Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Janus , H., Klingebiel, S., & Paulo, S. (20 de Octubre de 2014). Beyond aid: a conceptual perspective on the transformation of development cooperation. Journal of International Development, 27(2), 155-169.

Marín Aranguren, E. M. (2013a). Cooperación Sur-Sur: la universidad como modelo de interacción. En E. M. Marín Aranguren, & M. C. Romero Ayala (Edits.), Cuando el sur piensa el sur. Los giros de la cooperación al desarrollo (Primera ed., págs. 87-115). Bogotá, Cundinamarca: Universidad Externado de Colombia.

Marín Aranguren, E. M. (2013b). Unión Europea-Sociedad Civil Global: una díada vigorosa. En M. Martínez González , Lecciones sobre Europa II. La Unión Europea en el siglo XXI: ¿La consolidación de un actor global? (Vol. 2, págs. 225-260). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Molano L., O. L. (mayo de 2007). Identidad Cultural: Un concepto que evoluciona. Revista Opera(7), págs. 69-74.

ONU. (2 de junio de 2015). Miembros de las Naciones Unidas. Obtenido de Centro de Información de las Naciones Unidas: http://www.cinu.mx/onu/miembros/

Pontón Deluquez, E. (Enero-junio de 2015). Cooperación Internacional y derechos humanos frente a la minería en Colombia. Revista Internacional de Cooperación y Desarrllo, 2(1), 125-152.

Revista Dinero. (30 de abril de 2015). ¿Sinónimo de Lucro? Revista Dinero.

Romero Amaya, M. C. (2013). Paises de renta media y cooperación sur-sur. En E. M. Marín Aranguren, & M. C. Romero Amaya (Edits.), Cuando el sur piensa el sur los giros de la cooperación al desarrollo (pág. 357). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Sagasti, F., & Prada, F. (2011). La nueva cara de lo cooperación al desarrollo: el papel de la cooperación sur-sur (CSS) y la responsabilidad social corporativa (RSC). En J. A. Alonso, & J. A. Ocampo, Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis (págs. 259-319). Madrid: Fondo de Cultura Económica.

SEGIB. (noviembre de 2009). Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica 2009. Estudios SEGIB No. 4. Madrid: Secretaria Genenral Iberoamericana.

SEGIB. (2011). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011. Estudio SEGIB No. 6. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.

Sgueo, G. (2015). Financial accountability of civil society organisations. European Union: European Parliament.

Sistema de Información de Personas Jurídicas. (22 de Junio de 2015). Reporte consolidado por localidades de entidades sin ánimo de lucro. Obtenido de Secretaría General de la Alcaldia Mayor de Bogotá D. C.: http://www.alcaldiabogota.gov.co/SPJ/reports/esalxentixlocalidad.jsp

Tassara, C. (2013a). Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.

Tassara, C. (2013b). La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos. En E. Said Hung (Editor), Cooperación, comunicación y sociedad. Escenarios europeos y latinoamericanos. Barranquilla: Universidad del Norte.

Unceta Satrústegui, K. (abril de 2003). El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo. Revista de economía crítica,(1), 189-200.

Universidad Externado de Colombia. (28 de febrero de 2015). Quiénes somos. Obtenido de CEPEX: http://cepex.uexternado.edu.co/quienes-somos/

van Staveren, I., & Webbink, E. (junio de 2012). Civil society, aid, and development: a cross-country analysis. The Hague, Netherlands: Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. Recuperado el 10 de mayo de 2015, de http://www.oecd.org/derec/netherlands/Civil%20society%20aid%20and%20development.pdf

Wallerstein, I. (2006). Geopolítica y geocultura ensayos sobre el moderno sistema mundial. Barcelona: Kairos.

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración

The new Colombian migration policy: The current approach to inmigration and emigration

Fecha de recepción: Noviembre de 2014
Fecha de aceptación: Agosto de 2015

Alessandra Ciurlo

Socióloga colombiana residente en Italia, PhD en Ciencias sociales y Docente de Investigación Social en la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma. Especializada en el estudio de procesos migratorios, sus líneas de investigación son las migraciones latinoamericanas hacia Europa y en particular hacia Italia, con especial atención a las desigualdades y a la cuestión de género. Ha trabajado proyectando y realizando estudios sobre el fenómeno migratorio, así como también ha asesorado diversos proyectos de asociaciones de migrantes.
Pontificia Università Gregoriana di Roma
Dirección postal: *Via Aterno 8 – 00198. Roma, Italia*
Correo electrónico: *aciurlo@yahoo.it*

Resumen

Colombia mantuvo por años una gestión separada de los flujos migratorios de ingreso y salida del país, encargando a entidades diferentes la definición e implementación de sus políticas en dicha materia, adoptando medidas parciales y poco coherentes entre sí. Con el documento CONPES 3603 de 2009 el Estado aprueba la Política Integral Migratoria (PIM) en la que se definen sistemáticamente los lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos en el exterior y para los extranjeros en el país. En este artículo se analiza el proceso mediante el cual el Estado arribó a su formulación, la importancia del derecho y del escenario internacional, y también, de los procesos de integración a nivel regional. Se analiza la PIM y los diversos instrumentos normativos que derivan de ella, que constituyen la base de la actual política migratoria.

Palabras clave: Colombia, política migratoria, emigración colombiana, inmigración, relaciones internacionales

Abstract

Colombia has maintained for years separate policies for immigrant and emigrant flows, committing policy making and implementation to different state institutions, resulting in partial and incoherent measures. The CONPES 3603 from 2009 document approves the Integral Migration Policy (PIM) which establishes systematically the policies, strategies and interventions from the State for Colombian expats and foreigners in the country. This article analyses the process through which the State arrived to its formulation underlining the importance of rights and the international stage, and also the regional integration processes. The Integral Migration Policy (PIM) is analysed as well as the various regulatory instruments that flow from it, which establish the basis of the current migration policy.

Keywords: Colombia, migration policy, Colombian emigration, immigration, international relations

INTRODUCCIÓN

El panorama de la migración en Colombia resulta intrincado ya que es el resultado de diferentes dinámicas. Por un lado, presenta movimientos poblaciones internacionales de ciudadanos colombianos que se desplazan hacia otros países y de ciudadanos extranjeros que llegan a su territorio o transitan por él, pero presenta también, y en una dimensión masiva, migraciones internas.

En lo que se refiere a las migraciones internacionales, durante muchos años el Estado mantuvo una gestión separada de la emigración y de la inmigración, considerando los dos fenómenos de manera aislada sin reconocer plenamente los derechos y la importancia de la población migrante. Encargaba a organismos y entidades estatales diferentes y, sobre todo, desarticuladas entre sí, la definición de sus políticas por un lado, y la implementación respectiva, por el otro. El enfoque sesgado y limitado respecto de los procesos migratorios tuvo como consecuencia la fragmentación de las políticas, la falta de coherencia de las medidas adoptadas y su carácter de emergencia.

Hoy en día diferentes factores a nivel nacional y también internacional han demandado del país una visión más amplia e integral de la política migratoria. Entre ellos se cuentan la intensificación de las relaciones internacionales, que ejercen una fuerte presión en las políticas nacionales, la mayor atención global hacia los derechos humanos, y una más amplia participación de diversos sectores sociales en los procesos migratorios, entre otros. Con su política actual, Colombia ha querido responder a este escenario, diseñando una política migratoria basada en el pleno reconocimiento de la población migrante. Una política capaz de integrar los diferentes aspectos que atañen al fenómeno migratorio mediante una perspectiva intersectorial y multidimensional para su gestión y desarrollo. Ello respetando las condiciones de seguridad del migrante y del Estado mediante un enfoque de derechos humanos, lo que implica la corresponsabilidad y el compromiso de los diferentes sectores estatales vinculados a los movimientos poblacionales, tanto de salida como de entrada y de tránsito por el territorio nacional.

El artículo pretende mostrar el actual enfoque de la política migratoria

colombiana –resultado de un largo proceso–, al igual que algunos de los factores que han dificultado el cumplimiento de sus objetivos y la respuesta integral a las diferentes cuestiones que conciernen a los migrantes. Para efectos del análisis se presentan algunas de las características más importantes de los flujos migratorios de entrada y de salida en el caso actual de Colombia. Asimismo, se ofrece una reseña histórica de algunos de los antecedentes más relevantes en el ámbito de la inmigración y de la emigración respectivamente, que llevaron a la configuración de los lineamientos de la Política Migratoria Integral (PIM) de 2009. Se ilustran, además, las implementaciones y políticas concretas que de ella se han derivado. No se pretende, sin embargo, proporcionar un análisis exhaustivo, ya que la materia es muy amplia y de elevada complejidad.

1. LA INMIGRACIÓN EN COLOMBIA

1.1 Características del fenómeno

Históricamente la inmigración en Colombia se remonta a los tiempos de la Conquista y la Colonia, con la llegada de los españoles, quienes hacia principios del siglo XVI, también introdujeron al país esclavos provenientes de África. Aunque al Nuevo Reino de Granada llegaron, junto con los españoles, grupos de alemanes, italianos, árabes y judíos, se trató de flujos relativamente limitados. Es de notar que algunos de ellos tuvieron un impacto significativo en el desarrollo de la muy incipiente industria del país y en otros sectores de la economía. Con posterioridad a la Independencia, en 1819, y hasta principios del siglo XX, los flujos se mantuvieron reducidos, si bien a los lugares de procedencia históricos se sumaron los orígenes francés, inglés y también sirio y libanés (OIM, 2012).

Colombia, a diferencia de algunos países del Cono Sur del continente, no fue una meta atractiva para la migración europea de masa ni para otros movimientos poblacionales del siglo XIX, originados en las fuertes crisis económicas y sociales producidas en algunas áreas del mundo. El país quedó por fuera de las rutas migratorias más codiciadas de los migrantes internacionales debido, en gran parte, a

que mantuvo una política de inmigración selectiva – como se verá más adelante– en contraste con las políticas de países como Argentina y Brasil, naciones que no solo permitieron sino favorecieron la llegada y el asentamiento de decenas de miles de inmigrantes en sus territorios.

A pesar de algunos esfuerzos realizados por incentivar la inmigración, por diversos motivos Colombia no logró generar un ingreso consistente de extranjeros. Sin embargo, el establecimiento de los grupos nacionales ya mencionados precedentemente, junto con el de grupos menores de otros orígenes, representó un aporte importante para el país en diversos campos (Mejía, 2011a: 187). Cabe indicar entre ellos el grupo sirio-libanés que se estableció en la costa atlántica (Fawcett 1991) y el japonés en Cauca y Valle del Cauca (Sanmiguel, 2006).

Hasta el día de hoy la inmigración no es muy numerosa y es de señalar cómo, a partir de la década de los años 60, los movimientos de inmigración son prevalentemente de origen regional. Según los datos del DANE (2005) correspondientes al Censo nacional del mismo año , de una población de 41.174.853 habitantes, 107.617 corresponden a ciudadanos extranjeros, lo que equivale al 0,26% de la población total. Esta cifra, sin embargo, no cubre todos los casos presentes bajo esta categoría, como por ejemplo las personas que viven en zonas limítrofes y que cruzan casi cotidianamente la frontera por motivos de trabajo, y tampoco las personas que pese a haber nacido en el exterior tienen nacionalidad colombiana. Las estimaciones de la OIM a partir de diversas fuentes oficiales en 2010 (OIM, 2012: 65) calculan una cifra de 110.297 extranjeros, procedentes principalmente de Venezuela, Estados Unidos, Ecuador, España, Perú y Argentina, con una proporción mayor de hombres. En 2014, Migración Colombia (2015: 29-30) –autoridad encargada del control de la entrada y salida de personas del país–, además de constatar un aumento de los flujos migratorios provenientes de otros países diferentes de los indicados,- entre ellos México- expidió un total de 54.931 cédulas de extranjería, que corresponden a cédulas expedidas por primera vez, por cambio de visa y otros motivos.

Cabe señalar que resulta extremadamente difícil definir con exactitud el número de inmigrantes presentes en el territorio nacional, esto debido a la ausencia de fuentes de datos específicas para tal fin; de hecho, se hace necesario extrapolar las estadísticas cruzando las diversas fuentes disponibles. Migración Colombia (2015), mediante la cuantificación de los flujos de entrada y salida, evidencia que en los últimos 4 años los flujos de entrada de extranjeros a Colombia han aumentado notablemente. En particular, se trata de personas que arriban al país por motivos de turismo y también, en una medida considerable, de trabajo temporal. De las elaboraciones de la OIM (2012) sobre la base de fuentes oficiales emerge un incremento sostenido en el ingreso de extranjeros a Colombia con la intención de invertir en el país o de integrarse a la fuerza laboral, especialmente en cargos de mediana y alta calificación. En los últimos años, Colombia se ha convertido en un país atractivo para los inversionistas extranjeros debido al crecimiento de su economía, a su ubicación geográfica y a la elevada rentabilidad en los sectores petrolífero, energético y turístico. Según Migración Colombia (2015), en los últimos años los saldos de entradas y salidas del país han reportado un incremento notable de viajeros venezolanos, que, como afirma Mejía (2012: 187), parece estar vinculado a la explotación petrolera en Colombia.

1.2 Antecedentes en la gestión de la inmigración para la política migratoria actual

1. Desde la Independencia hasta la Segunda Guerra Mundial

Desde los primeros años de la constitución de la República colombiana hasta mediados del siglo XX, la política migratoria del país se caracterizó por ser favorable a la inmigración laboral. A partir de la Independencia se adoptaron un conjunto de medidas para la gestión de la inmigración laboral con el objetivo de incentivar la llegada de trabajadores –especialmente hombres–, no solo para cubrir las carencias del mercado laboral, sino también para modernizar las relaciones de producción, incentivar el desarrollo económico y poblar las tierras bajas (Mejía, 2011a).

Para la selección de los nuevos trabajadores inmigrantes se adoptaron criterios que cambiaron a través de los años, aunque se mantuvo la tendencia a alentar el ingreso de algunos grupos humanos, y a desincentivar, restringir y hasta prohibir el de otros. En las primeras normas se favoreció la llegada de campesinos y artesanos, acorde con el escaso desarrollo industrial del país. Posteriormente, en presencia de un tejido productivo más avanzado, fue el turno de técnicos, maestros y mineros, incluyendo asimismo empresarios de pequeños negocios, industriales e inversionistas.

A pesar de la intención del Estado de atraer ciudadanos extranjeros, se tomaron medidas –como la introducción de un depósito de garantía para los trabajadores extranjeros y la fijación de cupos de ingreso de inmigrantes y de tasas de proporcionalidad[1] – que en últimas desalentaron el arribo de flujos consistentes de trabajadores (Fernández Giraldo, 2004).

Después de un análisis detallado de las diferentes normas emitidas hasta la Segunda Guerra Mundial, (Mejía, 2011: 6) sostiene que en los criterios subyacentes a las normas y decretos formulados se advierte una clara valoración jerárquica de las personas, que no atiende solo a sus competencias y habilidades, sino también a su procedencia étnica y a sus características psicofísicas. Los inmigrantes fueron vistos como un instrumento de crecimiento demográfico, como portadores de desarrollo y como factor necesario para el mercado laboral, pero siempre bajo principios discriminatorios. Se pretendió estimular el crecimiento demográfico con la llegada de personas que tuvieran características físicas consideradas idóneas para "mejorar étnicamente y moralmente" la población local, privilegiando, en particular, el arribo de europeos y norteamericanos.

2. Desde la década de 1950 hasta el año 2009

Con la Segunda Guerra Mundial y a causa de la adhesión de Colombia a la causa de los Países Aliados, la inmigración fue drásticamente restringida por motivos

[1] Estas medidas fueron tomadas a partir de la década de 1930 con los Decretos 2232 de 1931, 1194 de 1936,
596 de 1939 y 1205 de 1940 (Mejía 2011: 10-11).

de seguridad nacional. Pasada la guerra, y en la óptica de una mayor colaboración con estamentos internacionales[2] que pretendían dar solución al problema de los refugiados europeos, se retomaron las políticas de estímulo a la inmigración laboral anteriores al conflicto. Se eliminaron muchas de las limitaciones, algunos de los criterios de selectividad de los trabajadores extranjeros, y se implementaron diversos tipos de incentivos, como el acceso a créditos y la introducción de visas temporales (Mejía, 2011). Se focalizó el interés en la llegada de personal calificado para su incorporación en diversos ámbitos del mercado laboral donde había escasez de mano de obra especializada. Hasta los años 80 Colombia participó en diversos programas orientados a lograr la afluencia de personal técnico europeo, así como en planes de colonización agrícola (OIM, 2006).

La inmigración tuvo una valencia prevalentemente laboral y además, en línea con la tendencia de otros países latinoamericanos desde los años 70 y con el enfoque de la OIT, asociada con el desarrollo. A partir del auge de la emigración de colombianos en los años 60 y de la expulsión masiva de fuerza de trabajo, en 1976 el Estado hizo el primer intento de delinear una política de migración que tuviera en cuenta de manera simultánea la inmigración y la emigración, encargando en parte esta tarea al Ministerio del Trabajo y de la Protección Social. Sin embargo, su acción no tuvo un carácter sistemático y la tentativa no llegó a consolidarse. La política migratoria quedó supeditada a los movimientos de emigración y al propósito del Estado de regular la oferta de fuerza de trabajo, mientras que la regulación de la demanda de fuerza de trabajo inmigrante vino a estar encuadrada en el marco de programas de desarrollo económico y social. Se adoptó entonces una visión proteccionista de la mano de obra nacional para evitar la competencia del trabajo inmigrante (Mármora, 1976: 46). Como sostiene Mejía (2011: 23), ello significó el entierro de las políticas de estímulo a la migración laboral, y la subordinación de la política migratoria a las de desarrollo, estableciendo incentivos al ingreso de extranjeros solo cuando no se contara con nacionales capacitados o cuando resultaran insuficientes para satisfacer la demanda del mercado laboral.

[2] Como el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, CIME.

En la década de 1990 se aceleraron los procesos de cooperación e integración regional, lo que demandó también la redefinición de las políticas migratorias. Martínez (2004) explica que se fijó en el Ministerio de Relaciones Exteriores –con su organismo consultivo y asesor, la Comisión Nacional de Migraciones[3]– la definición de las políticas migratorias, esto en coordinación con las instituciones encargadas de adelantar las negociaciones en las áreas de integración regional y comercio internacional. En este ámbito, se pueden señalar algunas medidas, como la adopción del pasaporte andino en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y entre los diversos acuerdos bilaterales, el "Estatuto Migratorio Permanente", suscrito con Ecuador para facilitar la circulación de los migrantes entre las dos naciones.

A pesar de estos esfuerzos, en lo que se refiere a la inmigración laboral, esta se restringió ulteriormente y, como explica Fernández Giraldo (2004), en los diversos decretos emanados en dicha materia a partir de entonces, y con la misma orientación de años anteriores, se favoreció la migración regulada y selectiva, alentando la llegada de personas altamente calificadas, útiles y funcionales para el desarrollo del país. Es así como en el Decreto 4000 de 2004 en el artículo 3, se establece:

> La inmigración se regula de acuerdo con las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden público, sanitarias y demás de interés para el Estado colombiano (…). La planeación de la inmigración tiene en cuenta los planes de desarrollo e inversión globales o sectoriales, públicos o privados, para determinar las actividades, las profesiones, las zonas de instalación, los aportes de capital y de otro orden que deban efectuar los extranjeros, cuando se considere conveniente su admisión al país a través de programas de inmigración planificada".

Sin bien del ejemplo normativo anterior emergen un enfoque restrictivo de la inmigración y una visión utilitarista del migrante, el gobierno hacía a la vez, y de manera un tanto contradictoria, intentos por integrar los diferentes aspectos implicados en los flujos migratorios. Es así como se crea en el año 2003 la Comisión

[3] Decreto 666 de 1992.

Nacional Intersectorial de Migración[4], encargada de coordinar y orientar la ejecución de la política migratoria del país. Tal organismo estaba presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y contaba con la participación de los ministerios de Interior y de Justicia, de Defensa, de la Protección Social y de Comercio Industria y Turismo (Mejía y Perilla, 2008: 9-10). Se trató de un esfuerzo por involucrar a más sectores del Estado, lo que representa el antecedente más próximo de la Política Integral Migratoria del documento Conpes 3603 de 2009.

2. LA EMIGRACIÓN COLOMBIANA

2.1 Características del fenómeno

La emigración de Colombia hacia el exterior empezó a cobrar importancia hacia las décadas de 1950 y 1960, cuando los colombianos comenzaron a emigrar de manera consistente hacia Venezuela, Ecuador y Estados Unidos. El *boom* económico en Venezuela, debido a la explotación del petróleo, atrajo mano de obra colombiana –especialmente poco calificada– hasta finales de los 80, cuando el auge petrolífero disminuyó, frenando en consecuencia los flujos hacia el país vecino. De manera análoga, en los años 70 fueron muchos los colombianos que emigraron hacia Ecuador atraídos por el auge de la economía petrolera, aunque ello ocurrió también más tarde, en los años 90, debido a la dolarización de su economía. Hacia Estados Unidos, los flujos se caracterizaron en la década de 1970 por la presencia de profesionales y técnicos en busca de mejores oportunidades, aumentando la participación de otras categorías de migrantes en los años sucesivos (Mejía, 2012).

Desde los años 90 el fenómeno migratorio se intensificó, registrándose una diversificación de los destinos, entre los cuales algunos países europeos, latinoamericanos, Canadá, Japón y Australia. Igualmente quedaron implicados sectores cada vez más amplios de la población, con un incremento de la heterogeneidad de los actores participantes.

A comienzos del nuevo siglo, los flujos migratorios de colombianos alcanzaron

[4] Decreto 1239 de 2003.

una gran magnitud, y a partir del año 2000, España se convirtió en el destino preferencial. Históricamente las causas principales de los flujos han sido: la difícil situación económica del país durante mucho tiempo, el desempleo estructural, los bajos salarios, la falta de oportunidades laborales y profesionales y el colapso de algunos sistemas de subsistencia debido a calamidades naturales, entre otros. De hecho, diversos analistas coinciden en que se trata de una emigración prevalentemente económica. Entre las causas sin embargo, y en menor escala, se cuenta el aumento de la tensión política y social, con la agudización del conflicto armado y el aumento de la inseguridad y de la violencia. Este factor ha generado en las migraciones internacionales, principalmente movimientos hacia los países limítrofes y en el ámbito de las migraciones internas, la explosión del fenómeno del desplazamiento forzado[5]. Otra de las causas es también la búsqueda de oportunidades de estudio, especialmente a nivel de posgrado, al igual que la consolidación de redes familiares generadas por los procesos de reagrupación familiar, que además, junto con las redes amicales, son un medio fundamental para facilitar los mismos movimientos migratorios (Guarnizo, 2007; Mejía et al., 2009; OIM, 2010; Ciurlo, 2013).

Según el DANE, con base en los datos del censo de 2005 y en las proyecciones para 2009, se calcula que los colombianos en el exterior son 4.167.338, que corresponden a aproximadamente el 9% del total de los nacionales (OIM 2010). Las estimaciones oficiales del DANE arrojan además que el 34,6% de los colombianos residentes en el exterior se encuentra en Estados Unidos; el 23,1%, en España; el 20%, en Venezuela; el 3,1%, en Ecuador, y el 2%, en Canadá (OIM, 2012: 42). Sin embargo, Mejía (2012: 197) sostiene que las dinámicas de los flujos más recientes se están modificando debido a la crisis financiera internacional, la recesión económica de algunas naciones europeas como España, las crisis con los países fronterizos de Colombia y el endurecimiento del control migratorio de algunas naciones de destino

[5] Según la Agencia Presidencial para la Acción Social, el número de desplazados forzados internos correspondientes al periodo 2000-2009 fue de 3.303.979 (OIM, 2010: 37-38).

de muchos colombianos[6]. Por un lado, se está verificando una reducción de la intensidad migratoria hacia algunos destinos, y por otro, un cierto aumento de la migración de retorno o, también, de la re-emigración hacia otros destinos.

Respecto de las características de los colombianos en el exterior, la mayoría provienen de cinco regiones del país: Valle del Cauca, Cundinamarca –especialmente Bogotá–, Antioquia, el Eje Cafetero y Atlántico, y de ámbitos esencialmente urbanos (Garay y Medina, 2007; Guarnizo, 2007; Pardo, 2013; Ciurlo, 2013). Es una población fuertemente heterogénea, sus características cambian según el momento histórico, el destino y el contexto al que se incorporan los migrantes. Sin embargo, se trata en su mayoría de una población en edad productiva (25-50 años), con una fuerte presencia de mujeres. En general, los migrantes en estudio cuentan con un nivel educativo medio-alto; en efecto, entre ellos se advierte una numerosa presencia de profesionales, empresarios y trabajadores calificados (Garay y Medina, 2007).

2.2 Antecedentes en la gestión de la emigración para la política migratoria actual

1. Desde la década de 1960 hasta 2002

Como se viene de ver, los años 50 marcan el momento en que para Colombia las migraciones empiezan a tener una cierta relevancia. Se notan masivos movimientos internos de migración del campo a la ciudad por la urbanización general de la población, como también considerables movimientos hacia los países limítrofes. A pesar de la consistencia numérica de los flujos ya desde un principio, el Estado tarda mucho tiempo en ocuparse sistemáticamente de la población emigrante y en ampliar y diversificar la oferta de asistencia a las diferentes categorías implicadas en el fenómeno de la emigración.

Entre las primeras muestras estatales de atención dirigida a los emigrantes, se

[6] Para el caso de Estados Unidos cabe mencionar el cierre de sus fronteras después del 11 de septiembre de 2001, con una serie de medidas y normas sucesivas orientadas a contrarrestar la migración irregular, entre ellas: la construcción en 2007 de un muro de varios kilómetros entre Tijuana (México) y San Diego (Estados Unidos); la adopción de la Ley SB 1070 de 2010 –conocida como "Ley Arizona"–, y las medidas ejecutivas adoptadas por Obama en 2014 en virtud de las cuales se refuerza la seguridad en las fronteras y se facilita la deportación de los indocumentados.

cuenta la institución en 1961 del derecho de voto para los residentes en el exterior. Bermúdez (2014: 10) señala que tal medida, más que atender al colombiano medio, estaba dirigida a hacer votar a las élites de los partidos políticos que se habían exiliado en el extranjero como consecuencia de la inestabilidad social, política y económica originada en el periodo de la Violencia y en la dictadura de Rojas Pinilla. Mármora (1979) afirma, empero, que Colombia fue en los años 70 uno de los primeros países en desarrollar políticas para asistir a los migrantes fuera de sus fronteras, y también para frenar la emigración –ello con el objetivo de contrarrestar la fuga de cerebros, pero a la vez de limitar la emigración de personal poco calificado–, adoptando medidas como el programa de repatriación de cerebros fugados en 1972[7] y la creación de cooperativas para generar empleo en zonas de emigración o de centros para recibir a los colombianos deportados. Medidas que si bien fueron importantes en su momento, no contaron con el apoyo necesario de los diversos estamentos estatales encargados para consolidarse, desacreditándose por sí solas con el tiempo.

El mayor interés de Colombia por sus emigrantes se concretó a partir de los años 90, coincidiendo con la aceleración de los flujos hacia el exterior. En ese momento el emigrante se convirtió en sujeto de derechos y de atención por parte del Estado, como quedó formulado en la Constitución de 1991. En ella se reconoció a todos los emigrantes residentes en el exterior el derecho a votar en las elecciones legislativas, a la doble nacionalidad[8], a un representante en la Cámara de Representantes[9] y a un Defensor del Pueblo para orientarlos y sostenerlos en el ejercicio de sus derechos[10].

Junto a los derechos políticos, el Estado adelantó también iniciativas orientadas a reforzar el papel de los consulados como órganos de protección de los migrantes, al mantenimiento de la identidad colombiana y la integración de los ciudadanos en el exterior (Bermudez 2014: 10). Se comprometió además, en la lucha contra la trata de personas y en brindar asistencia a los detenidos colombianos en el exterior y a los

[7] Decreto 1397 de 1972.
[8] Artículo 96
[9] Artículos: 171, 176 y 258.
[10] Artículo 282.

procesos de repatriación (Mejía y Perilla 2008: 5-6).

Cabe anotar que a partir de los años 80 una pequeña parte de la migración colombiana tuvo nexos con el narcotráfico –especialmente aquella dirigida hacia Estados Unidos y Europa–, lo que desarrolló a nivel internacional desconfianza hacia los colombianos, así como también formas de discriminación hacia ellos en algunos países de destino. El Estado vio crecer un fuerte prejuicio hacia sus connacionales en el exterior, no solo por los hipotéticos nexos de la migración con el narcotráfico sino también por el estigma de la guerrilla y el conflicto armado, obligándolo a tomar medidas en pro de sus migrantes para demostrar su ajenidad a tales fenómenos y contrarrestar tal imagen. En efecto, Ardila (2009: 116-117) sostiene que tales medidas y el interés de los formuladores de las políticas migratorias por los emigrantes obedecieron en gran parte a la vinculación del tema migratorio con el de la seguridad y el narcotráfico, y al deseo de mejorar la imagen y la posición de Colombia en el exterior. Sin olvidar el nuevo rol que adquirieron actores no gubernamentales en la política internacional y la presión por ellos ejercida sobre el Estado colombiano, que además estaba preocupado también por la pérdida de capital humano. A este propósito cabe señalar el esfuerzo por acercar al país a algunos profesionales colombianos que habían decidido trasladarse al exterior con la creación de la Red Caldas en 1991, liderada por COLCIENCIAS. Esta red tenía el propósito de aprovechar el potencial de los científicos colombianos mediante diversas actividades[11]. Infortunadamente, por tratarse de una política de gobierno incluida en el Plan Nacional de Desarrollo (1994-1998), y no de una política de Estado, la red tuvo vida corta (Mejía y Perilla, 2008).

Ardila (2009) ilustra cómo el interés del Estado en los migrantes estaba supeditado en parte a los eventuales beneficios que estos pudieran aportarle al país, dado el volumen de las remesas que enviaban y su creciente importancia para la economía nacional. Tal actitud se ve reflejada en el acuerdo bilateral firmado por Colombia y España en 2001, después del brusco incremento de la migración de

[11] Para una mejor comprensión de los antecedentes, objetivos, actores, medidas, actividades y alcances de la Red Caldas, consultar Chaparro, Jaramillo y Quintero (2004).

colombianos hacia la nación ibérica, con el objetivo de maximizar las potencialidades de dicho movimiento poblacional. El convenio estipulado quiso intervenir en "la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales", permitiendo y promoviendo la migración circular de trabajadores colombianos hacia España. Los trabajadores, provistos de un contrato de trabajo temporal, que correspondía en cada caso a las necesidades de los empresarios españoles, podían transcurrir un tiempo en el país ibérico devengando un sueldo y eventualmente enviando remesas a sus familias, lo que aligeraba el peso de las responsabilidades del Estado hacia las poblaciones generadoras de emigrantes.

2. Desde 2002 hasta 2010

A partir del año 2002, además de los factores ya mencionados anteriormente, el aumento exponencial de los flujos migratorios supuso para el Estado la exigencia de una política migratoria de amplio aliento. Fue así como, junto con la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, el Estado colombiano creó también, en el año 2003, el programa "Colombia Nos Une" de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería[12]. El programa, que aún se encuentra vigente y que nació con el objetivo de atender las necesidades de los colombianos en el exterior y hacerlos sujetos de políticas públicas, ha evolucionado a lo largo del tiempo. Sus actividades giran en torno a cuatro ejes de trabajo:el plan comunidad, el sistema de servicios, el acompañamiento al retorno y la migración ordenada y regulada. En lo específico se centran en el fortalecimiento de la comunidad colombiana en el exterior; en la adecuación de servicios y beneficios que contribuyan a elevar la calidad de vida de los colombianos en el exterior; en el acompañamiento de los migrantes que retornen al país; en la gestión de iniciativas para la migración ordenada de colombianos hacia el exterior; en la identificación y establecimiento de contactos con los colombianos residentes fuera de Colombia que se distingan por sus logros como empresarios, académicos o artistas; y en la vinculación entre colombianos en diferentes partes del mundo[13].

[12] Resolución 3131 de 2004 del Ministerio de Relaciones Exteriores.
[13] Véase "Colombia Nos Une", en: http://www.colombianosune.com/cnu/ejes . Acceso 1.6.2015.

A pesar de la nueva conciencia por parte del Estado frente al fenómeno de la emigración, y de la acción de coordinación adelantada por "Colombia Nos Une", según Clavijo (2013: 97) la política estatal trasluce una visión utilitarista del migrante. De hecho, más que legitimar la migración como un derecho de quien emigra –en gran parte como consecuencia de graves disfunciones del contexto colombiano– esta es justificada y es objeto de atención solo si representa un aporte positivo para el país. Al migrante se le considera como un agente de desarrollo fundamental en cuanto generador de remesas, como cliente en todo lo referido a la economía transnacional, y como un usuario útil en la tarea de adecuación de los servicios en el exterior. Asimismo, como mano de obra y portador de capital humano que puede convertirse eventualmente, en un recurso para la nación.

Bermúdez (2014: 13) sostiene que las anteriores han sido parte de las razones por las que la participación de los colombianos en las iniciativas de "Colombia Nos Une" ha sido muy limitada. En efecto, los migrantes, en muchos casos, perciben las acciones y programas estatales en curso como elitistas y/o partidistas, y por lo tanto las miran con desconfianza.

Pero más allá de las críticas, los gobiernos entre 2002 y 2010, además de implementar "Colombia Nos Une", continuaron con la puesta en práctica de medidas dirigidas a garantizar el ejercicio de los derechos humanos mediante personal especializado en los consulados[14]. Y, asimismo, con la ampliación del acceso de los emigrantes a los servicios de salud, educación y pensiones, a menudo en el marco de acuerdos bilaterales con otros países. Igualmente se tomaron medidas para la creación de redes transnacionales –como el portal RedEsColombia– y comunidades en el exterior, al igual que medidas para una mejor conectividad de los consulados con los demás organismos estatales con la adopción del esquema "Gobierno En Línea" (Mejía y Perilla, 2008: 15).

Respecto del proceso de configuración de una nueva política migratoria, los gobiernos, entre los años 2003 y 2009, involucrando diversos sectores de la sociedad

[14] Ley 991 de 2005.

civil, como también al mundo académico[15], y con el apoyo y seguimiento de OIM, invirtieron recursos y realizaron esfuerzos para desarrollar estudios sobre el fenómeno migratorio colombiano. Luego de un proficuo proceso que inicialmente fue de sensibilización, de análisis y de producción de datos y documentos, y sucesivamente de debate, se llegó a la formulación de la Política Integral Migratoria (PIM), cuyos lineamientos se socializaron con las comunidades de colombianos en el exterior. Ahora bien, a pesar del esfuerzo de dichos gobiernos por involucrar a diversos actores no gubernamentales en este proceso, Ardila (2009: 121) sostiene que aquel se adelantó de manera intermitente y no como mecanismo permanente y estructurado, fruto y reflejo de una política de Estado propiamente dicha. La interrelación entre el sector académico y la formulación de una política pública migratoria ha sido desarticulada y discontinua. En esta misma línea se ha criticado el que no se hayan tenido mayormente en cuenta las demandas de los emigrantes y de algunos sectores de la sociedad civil. Dichas críticas se han dirigido también a "Colombia Nos Une", que desde una perspectiva ideológico-política de gobierno ha privilegiado las fuerzas del libre mercado como las más idóneas para atender las necesidades y demandas de los migrantes; y ello en detrimento de otro tipo de actores no gubernamentales, entre los cuales se cuentan las mismas asociaciones de migrantes (Guarnizo, 2006: 96).

Bermúdez (2014: 12-14) relata, a propósito de las organizaciones de migrantes, que en algunos contextos donde los colombianos se han incorporado, su participación en actividades asociativas y transnacionales ha sido escasa y ha estado circunscrita a una esfera privada más que pública. Esto en razón de la dispersión espacial y la fragmentación social de los migrantes, así como también de la desconfianza entre colombianos y de la falta de credibilidad del Estado entre ellos. En otros contextos, sin embargo, se ha notado una mayor participación de los emigrantes nacionales, que se han organizado para demandar ciertos derechos al Estado colombiano. Es el caso de Estado Unidos, donde ya a finales de los años 80 las comunidades de migrantes más numerosas comenzaron a coordinarse con vistas a participar en el proceso de la

[15] Coordinado por el Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia (CES).

Constituyente del 91 –que había impulsado Virgilio Barco en 1988[16]– así como para demandar la ampliación de sus derechos políticos. Ahora bien, es preciso decir que en muchos otros casos, en los más diversos países, los colombianos se han organizado junto con grupos de refugiados, defensores de derechos humanos y otros tipos de asociaciones de migrantes y mixtas.

En este contexto, resulta paradójica la actitud que ha tenido el Estado al ignorar una realidad organizacional que representa una de las voces más competentes para definir las necesidades de los migrantes y de ello, determinar las acciones por implementar.

3. El escenario internacional y la política exterior

Después de haber considerado los antecedentes en el campo de la emigración y la inmigración en términos de políticas públicas internas, es necesario dar una mirada al escenario internacional y señalar algunos elementos de la política exterior colombiana que han sido relevantes para la definición de la actual política migratoria. Entre ellos, los diversos instrumentos de derecho internacional migratorio que Colombia ha suscrito y ratificado[17]. A este propósito, la OIM (2004: 5) sostiene que en la gestión de los procesos migratorios, los Estados tienen un conjunto de responsabilidades internacionales que limitan o restringen su campo de acción en la formulación de políticas migratorias. Es así como deben tomar conciencia de que la migración debe ser gobernada, en un sentido que atienda tanto al alcance global del fenómeno como a la intensidad de la protección necesaria para garantizar efectivamente la dignidad humana; y de que para ello es necesario la cooperación entre Estados y comprometerse con las normas internacionales que ofrecen los medios para proteger los derechos humanos, a la vez que equilibrar los intereses de los migrantes con los intereses del Estado de donde migran.

En este sentido son significativos, en la política migratoria colombiana, los procesos de integración regional y los procesos más amplios de cooperación

[16]Véase El Espectador, en: http://www.elespectador.com/noticias/politica/virgilio-barco-el-precursor-olvidado-articulo-280613 . Acceso 8.6.2015.
[17] Para una lista completa y una explicación de los diversos instrumentos, consultar Mejía y Perilla (2008: 19-21); Bedoya (2014: 85).

internacional. A nivel regional, Colombia ha participado en las diferentes Conferencias Suramericanas de Migraciones y en los Foros que han dado lugar a la formulación de diversos documentos que avanzan en la integración en la materia. Además, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Estado colombiano se ha comprometido en la definición de los lineamientos de la Política Externa Común Andina de Migraciones, así como en los programas para migrantes comunitarios y extracomunitarios de la CAN, ámbito en el que se destacan las decisiones sobre Migración Laboral (Decisión 545 de 2003) y sobre Seguridad Social (Decisión 583 de 2004), diversas decisiones contra la discriminación, y otras más para facilitar la circulación de bienes, servicios y personas en el área. También ha suscrito acuerdos bilaterales, como por ejemplo instrumentos fronterizos para la gestión de los flujos entre países limítrofes. Igualmente, y como parte de este mismo proceso, cabe mencionar la participación de Colombia en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)[18], que entre sus objetivos tiene el de la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral basado en los derechos humanos y laborales, para la regularización migratoria y la armonización de políticas de la región (Mejía, 2011: 13-16).

Estos acuerdos se encuadran en la política exterior, la cual está notablemente condicionada por la política económica. Ya desde los años 90, Colombia se encaminó hacia un modelo económico de orden neoliberal, bajo la presión de las instancias internacionales como el Fondo Monetario Internacional. Este enfoque económico la llevó a consagrar en los Planes Nacionales de Desarrollo, durante la presidencia de Álvaro Uribe y luego de Juan Manuel Santos, la centralidad de las industrias extractivas (minera y agrícola) y de la inversión extranjera (Sánchez Mojica, 2014: 291).

Para consolidar la confianza del capital colombiano y atraer también la inversión extranjera directa (IED), dichos gobiernos se han interesado en mejorar el perfil de negocios del país y el perfil comercial en el ámbito internacional. Y se han

[18] El Tratado Constitutivo se remonta al año 2008 y fue firmado en Brasilia, pero la entidad cobró vigencia y adquirió vida jurídica en 2011.

esforzado, con éxito, por borrar el estigma de la narcotización que durante décadas acompañó la imagen de la realidad colombiana en la comunidad internacional. Ya en la primera década del nuevo milenio, Colombia gozaba de una mejor percepción en el contexto económico internacional, factor que, junto a su sostenido crecimiento interno, le sirvió para ser considerada como una de las economías emergentes del futuro (CIVETS)[19]. En el tentativo del gobierno de Santos de mejorar la imagen del país en pro de los intereses económicos, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se incluyó la profundización de las relaciones con los países CIVETS, asumiendo un rol más activo en el sistema internacional (Guerra Barón, 2012: 371-372). Colombia ha buscado un mejor posicionamiento en nuevos foros multilaterales, con miras, en especial, a llegar a ser el tercer Estado latinoamericano en pertenecer a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (Duarte García, 2012: 341).

En el plano de las relaciones internacionales a nivel regional, bajo el gobierno de Santos, Colombia ha pasado del aislamiento y la securitización, a la diversificación y a la construcción de nuevas alianzas, ampliando su agenda y acercándose a América Latina y al Asia-Pacífico. Ha buscado un mayor liderazgo en organismos como UNASUR, y ha profundizado en la cooperación Sur-Sur (Ardila 2012; Tassara, 2013). Igualmente, ha habido una mayor aproximación a la Unión Europea, convergiendo con esta no solo en intereses económicos, sino también en materia de derechos humanos, esto último en pos de obtener apoyo técnico para la implementación de la nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011 (Duarte García, 2012: 343).

Con un rol más significativo a nivel internacional y en la búsqueda de una mejor ubicación geopolítica y económica, Colombia se ha empeñado en un proceso de negociación y firma de numerosos acuerdos relativos a la protección de la inversión extranjera, integrados en tratados de libre comercio o en instrumentos

[19] Son: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

independientes[20]. Ello le ha exigido adoptar medidas destinadas a facilitar el ingreso y permanencia de inversores extranjeros, empresas multinacionales e inmigrantes calificados.

Por otro lado y siempre en el ámbito económico, la óptica del emigrante como agente de desarrollo, por cierto discutible –ya que diversos estudios han evidenciado que en el caso colombiano las remesas no han activado verdaderos procesos de desarrollo, correspondiendo en cambio a una suerte de asistencialismo (Ciurlo, 2013)–, ha llevado al Estado a reforzar los lazos con los colombianos en el exterior y a apoyar el retorno voluntario. El Estado ha prestado una atención particular a aquellos connacionales que tienen conocimientos y competencias que pueden ser útiles para el crecimiento económico y social del país, ya sea porque regresan a Colombia o porque quedándose en el exterior, colaboran en proyectos, empresas, actividades y redes transnacionales.

3. POLÍTICA MIGRATORIA ACTUAL

La estructura de la actual política migratoria colombiana cuenta a nivel internacional con diversos acuerdos e instrumentos, como se pudo constatar precedentemente. A nivel nacional los instrumentos fundamentales, que se examinarán a continuación, son los siguientes: la Política Integral Migratoria PIM, documento Conpes 3603 de 2009; la Ley 1465 de 2011 que reglamenta el Sistema Nacional de Migraciones; la Ley 1565 de 2012 que reglamenta el Retorno, y el Decreto 1067 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, que reglamenta, entre otros, los flujos migratorios de entrada al país.

[20] Para el año 2015 se encuentran en vigor y tienen operatividad TLCs con México, Chile, MERCOSUR, Salvador, Guatemala, Honduras, Estados Unidos, Canadá, los países EFTA (Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia) y Unión Europea. Se encuentran en proceso de negociación tratados con Turquía, Japón, Panamá, Israel y Costa Rica. Véase MINCOMERCIO, en: http://www.tlc.gov.co/ , acceso 2.6.2015. Todos los convenios contienen capítulos relativos a la protección de la inversión extranjera, aunque se han firmado acuerdos específicos de protección a la inversión extranjera con España, Suiza, Perú, China, India, Reino Unido, Singapur y Corea del Sur y Japón. Véase Cancillería, en:
http://www.cancilleria.gov.co/footer/juridicainternacional/tratados/inversion . Acceso 12.6.2015.

3.1 La Política Integral Migratoria (PIM)

Frente a la ausencia de una política clara y definida respecto de los flujos migratorios, y a la consiguiente segmentación expresada en las muchas medidas adoptadas en el curso del tiempo, en los Planes Nacionales de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010, correspondientes a las dos administraciones del Presidente Álvaro Uribe, el gobierno dispuso que el Ministerio de Relaciones Exteriores debía impulsar la política migratoria y articularla con diferentes acciones proyectadas hacia el futuro. De otra parte, el 24 de agosto de 2009 el ejecutivo aprobó, mediante el documento Conpes 3603 del Consejo Nacional de Política Económica y Social, los lineamientos generales de formulación, ejecución y seguimiento de la política migratoria. El documento propone una Política Integral Migratoria (PIM) que contiene las diversas dimensiones del fenómeno migratorio, siempre bajo la perspectiva del nexo entre migración y desarrollo, una constante de los legisladores del Estado colombiano en dicha materia. La PIM comprende los diferentes aspectos y acciones que sucesivamente, mediante leyes y decretos específicos, debían ser reglamentados por el Estado a nivel nacional o bien a nivel departamental y municipal.

El documento se basa en cinco principios fundamentales para afrontar las dinámicas migratorias y las políticas públicas por implementar: coherencia y reciprocidad con los demás países; integralidad y largo plazo para poder afrontar de manera flexible los diferentes escenarios que se presenten y a los que haya que dar respuesta; concordancia con la política exterior; plena observancia de las garantías individuales, considerando al migrante como sujeto de derechos y obligaciones según la legislación nacional y el derecho internacional; y por último, el principio de focalización, dando prioridad a la atención al extranjero o al colombiano en el exterior en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Después de un atento diagnóstico de los ejes problemáticos que atañen al fenómeno migratorio, la PIM se propone como objetivo central (Conpes 2009: 53):

> Garantizar una atención suficiente, efectiva y coordinada sobre todas las dimensiones de desarrollo de la población colombiana en el exterior y los extranjeros residentes en

> el país. Con el cumplimiento de este objetivo central, se dará respuesta a la limitada atención prestada por parte del Estado colombiano a los fenómenos migratorios, al igual que se definirán los lineamientos institucionales y organizacionales necesarios para la implementación de las estrategias y metas planteadas".

En el plan de medidas para afrontar los diferentes ejes problemáticos del diagnóstico realizado, la PIM se propuso a largo plazo los objetivos de: defender, proteger y garantizar los derechos de los colombianos en el exterior y de los extranjeros en Colombia; fortalecer la transferencia de capacidades hacia el país de aquellos colombianos con un alto capital humano y ampliar las oportunidades de formación en los países de destino y para extranjeros en el país; garantizar una oferta de servicios estatales permanente, suficiente y efectiva hacia los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia; y garantizar una migración regular de acuerdo a la normatividad internacional.

A tal fin, la PIM definió un plan de acción con la revisión de los marcos institucional y normativo existentes, involucrando diversos sectores estatales. En el documento se relacionan siete dimensiones (educativa; cultural; social; económica; participativa y comunitaria; de seguridad; institucional e informativa) con labores específicas que deben ser desarrolladas por los ministerios de Educación, Cultura, Relaciones Exteriores, Protección Social, Comercio, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, e Interior; así como por otras entidades, como el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Migración Colombia y el DANE.

Específicamente, la PIM sugirió fortalecer tanto la Comisión Nacional Intersectorial de Migración como también la red del servicio diplomático y consular en el exterior. Asimismo, recomendó adoptar medidas para facilitar la participación de los colombianos en el exterior y fomentar su participación en la toma de decisiones que los conciernen. Propuso de igual modo ampliar el acceso de los migrantes a la red de servicios, de educación y de seguridad social, involucrando para tal fin, no solo al sector público, sino también al privado. Focalizó su interés en la migración laboral y en el aprovechamiento productivo de las remesas, y propuso

mejorar el régimen de visado para el ingreso de extranjeros al país, como también las estrategias de la lucha contra la trata y tráfico de personas.

La concepción incluyente de la PIM permite a las diferentes realidades locales formular las políticas públicas y planes de acción que se ajusten mejor a sus territorios, sin tener que ceñirse exclusivamente a las medidas adoptadas a nivel nacional. Ahora bien, el ambicioso plan formulado por la PIM ha sido llevado a la práctica solo parcialmente. Ello en virtud de que los documentos Conpes, por su misma naturaleza, no tienen un carácter vinculante y requieren que sus propuestas sean sistematizadas jurídicamente para ser efectivas. Transcurridos varios años desde su aprobación, y habiendo finalizado en 2014 la financiación que le correspondía, han sido adoptados solo algunos aspectos puntuales del plan de acción, esto mediante una serie de normas y programas, quedando aún muchos otros por desarrollar (Sánchez Mojica, 2014: 294).

Además de los diferentes aspectos de la PIM que todavía no se ha logrado poner en marcha, es de notar que en los estudios previos y en el documento del CES que proponía los lineamientos de la ley se había hecho énfasis en el papel de la mujer en los flujos migratorios. Fue así como en el año 2007, entre los diversos seminarios organizados en el marco de los estudios preliminares para la definición de la política, tuvo lugar en Bogotá (en el Ministerio de Relaciones Exteriores, y con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas y la OIM) el seminario "Género y migración internacional". Sin embargo, el documento Conpes en estudio no adopta el enfoque de género y se hace mención de las mujeres únicamente como población vulnerable en el caso de que sean madres cabeza de familia y respecto al tema del retorno. Igualmente, como sostiene Sánchez Mojica (2014: 303), en la PIM no parece haberse superado la visión del migrante como simple usuario de los servicios consulares y como aporte positivo para la nación, dando poco espacio al migrante en su calidad de titular de derechos. De hecho, en la justificación para elaborar laPIM, se afirma que las dinámicas actuales de la migración internacional, le sugieren al Estado nuevos retos en el acompañamiento de sus ciudadanos en el exterior para poder potenciar sus efectos positivos y convertirse en factor de desarrollo del país (Conpes

2009: 24).

3.2 El Sistema Nacional de Migraciones

En el marco de las propuestas de la PIM, el Congreso de la República aprobó, mediante la Ley 1465 de 2011, la reforma de la Comisión Intersectorial de Migraciones. Sin eliminar tal entidad, la amplió con la creación del Sistema Nacional de Migraciones (SNM). El nuevo organismo, integrado por una amplia red de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, tiene como objetivo apoyar al gobierno y al Ministerio de Relaciones Exteriores en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de la política migratoria. La idea de fondo fue la crear una estructura sólida que reforzara las funciones de la Comisión, y que también creara un espacio para fomentar la participación de la población migrante en la toma de decisiones relativas al fenómeno migratorio. Esto con miras a elevar la calidad de vida de las comunidades de colombianos en el exterior.

Según el texto de la ley, entre sus objetivos se cuentan: la creación del Viceministerio de Migraciones y Desarrollo; la vinculación de la política migratoria a los planes de desarrollo nacional, departamental y local, y a las políticas de codesarrollo; al igual que la estipulación de convenios bilaterales y multilaterales. Junto a ello, también una serie de acciones sugeridas en el documento Conpes 3603 que pretenden: mejorar la comunicación entre las autoridades nacionales y los emigrantes; mejorar las condiciones laborales y humanas del emigrante y el inmigrante; fortalecer los vínculos del Estado con las comunidades colombianas en el exterior e identificar sus intereses y necesidades; atraer el capital humano de los emigrantes colombianos y fomentar acciones y mecanismos de carácter político y técnico para el aprovechamiento del recurso humano calificado; facilitar y acompañar la gestión y ejecución de proyectos productivos, sociales o culturales de iniciativa de la población migrante; y otras más.

Sánchez Mojica (2014: 295-296) sostiene que la ley presenta diversos vacíos que no le han permitido cumplir sus objetivos a cabalidad. Entre ellos, y el más grave vacío legal, es la falta de claridad respecto de los organismos que integran el Sistema,

de lo que deriva su escasa eficiencia. En efecto, la norma se limita a señalar que estará conformado por la Comisión Intersectorial de Migraciones así como por las diversas entidades estatales y gubernamentales que entre sus objetivos, funciones y objetos tengan relación directa con temas concernientes a los flujos migratorios. Así mismo, no se precisan los mecanismos para la participación de la sociedad civil y de los emigrantes. Además, las funciones asignadas al Sistema responden solo en parte a las indicaciones que sugiere la PIM para una gestión de las migraciones que el mismo Estado había reconocido como inadecuada hasta ese momento. Por último, la ley no prevé los mecanismos ni dota de los recursos necesarios a la red que lo conforma, para cumplir con sus tareas.

Bedoya (2014: 84), por su lado, afirma que, si bien la ley está bien estructurada, no ha habido la voluntad política para su implementación; y que, en la práctica , de ella se ha eliminado todo aquello que concierne a la representación de los migrantes, que era uno de sus pilares. Adicionalmente, se la crítica por carecer de una fuente de recursos financieros permanente que le permita ser realmente operativa, limitándose a ofrecer ayuda por razones humanitarias a colombianos en el exterior, en condiciones de alta vulnerabilidad, que necesitan de asistencia inmediata.

En materia de derechos, aunque en el SNM se maneja un lenguaje idóneo en tal sentido, no se consagran en la ley en estudio, como tampoco en ninguna otra ley del Estado, los derechos de emigrantes, inmigrantes y trabajadores extranjeros, ni tampoco las vías para hacerlos efectivos (Sánchez Mojica, 2012: 304-305). Palacios Sanabria (2012) hace notar que, en efecto, la ley en sus principios generales no hace una clara referencia a los derechos humanos sobre los cuales debería basarse para regular la materia, lo cual tiene fuertes repercusiones negativas. Así por ejemplo, respecto de los extranjeros, en la ley se nombran los principios de igualdad y de no discriminación en el trato del inmigrante, pero estos podrían quedar supeditados al principio de reciprocidad. De ello se concluye que los extranjeros en Colombia recibirían el trato impartido en cada Estado a los colombianos en el exterior, lo que obligaría a Colombia a estipular acuerdos con los países de destino y tránsito de sus connacionales para poder ofrecer un régimen acorde con el derecho internacional. Se

advierte además, un desbalance entre las garantías que se reconocen a los colombianos en el exterior y los derechos reconocidos a los inmigrantes en el territorio colombiano. Aspecto que parece derivar del mismo enfoque de la PIM y del interés del Estado por los emigrantes en cuanto potencial recurso para el desarrollo del país, al igual que de una cierta inconsciencia respecto de las condiciones de los extranjeros en su territorio y de la variedad de situaciones presentes en el país con necesidades muy distintas entre sí, como por ejemplo en el caso de las diferencias existentes entre los trabajadores transfronterizos, las segundas generaciones, los migrantes temporales, entre otros.

Siempre en el ámbito de los derechos, en el texto de la ley no se afronta ningún aspecto relativo a la migración irregular. Es paradójico que la ley omita dicho tema, si se tiene en cuenta que hoy día este es uno de los problemas más significativos en las migraciones internacionales, que comporta serias dificultades para los Estados de origen, destino y tránsito, y que supone una condición de extrema vulnerabilidad de los migrantes, ya sea que estos sean colombianos en el exterior, o bien extranjeros que permanecen en Colombia o que circulan por su territorio de camino hacia otros rumbos[21].

3.3 El retorno

En la nueva política migratoria uno de los pilares es el del retorno de colombianos residentes en el exterior. Como se mencionó anteriormente, el interés por los connacionales que regresan se remonta al pasado, fruto del involucramiento del Estado y en especial de algunos gobiernos, por sus migrantes en cuanto recurso significativo para la nación. Actualmente tal interés se ve reflejado en el programa "Colombia Nos Une", cuyo acompañamiento constituye uno de los ejes de sus propias actividades.

El interés por el retorno, aunque haya sido una constante, aumentó

[21] En el transcurso de 2015 han sido deportados por la Regional Nariño de Migración Colombia 176 extranjeros en condición irregular. Véase Migración Colombia, en: http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/prensa/comunicados/comunicados-2014/diciembre-2013/1665-migracion-colombia-y-la-policia-nacional-detienen-a-37-inmigrantes-ilegales-en-carreteras-de-narino . Acceso 6.6.2015.

notablemente debido a la crisis económica y financiera mundial iniciada en el año 2008, que obligó a Colombia –como también a otros países latinoamericanos expulsores de migrantes– a movilizarse para afrontar el eventual regreso masivo de connacionales provenientes, en particular, de Estados Unidos y España. Fue así como el Estado colombiano aprobó en 2012 la Ley 1565, de retorno voluntario, por medio de la cual dictó las disposiciones e incentivos pertinentes para el regreso de los colombianos residentes en el extranjero y que voluntariamente quisieran retornar al país. Si bien la ley se aplica solo en determinadas condiciones[22], constituye un instrumento importante que completa la gestión integral que se propone la actual política migratoria.

El Estado, frente a las diversas categorías de emigrantes y a su acentuada heterogeneidad, previó, por un lado, el regreso de personas en condiciones de especial vulnerabilidad, y por otro, el de personas con mayores recursos económicos o con un alto capital humano. En la ley se dispuso: el retorno solidario, específicamente para quienes emigraron en calidad de víctimas del conflicto armado[23]; el retorno humanitario, para personas en condiciones de grave precariedad; el retorno laboral y el retorno productivo, para quienes, respectivamente, quieren volver al país para emplear sus capacidades, saberes, oficios y experiencia en el contexto colombiano, o bien para invertir en proyectos productivos vinculados al plan de desarrollo de su departamento y/o municipio de reasentamiento, utilizando recursos propios o las subvenciones de acogida migratoria.

En la ley se previeron incentivos y acompañamiento de carácter específico a los diversos tipos de retorno, y otros de carácter general, como por ejemplo incentivos de tipo tributario, fiscal y aduanero; facilidades para la vinculación a las cajas de compensación familiar, y para los hombres que no hubieren resuelto su situación militar, facilidades para su definición. Igualmente se consideró el acompañamiento institucional a los emigrantes que hubieren regresado, y la difusión de la ley para

[22] Se puede hacer uso de ella una sola vez, reuniendo los siguientes requisitos: haber vivido en el exterior por al menos 3 años; manifestar por escrito al Estado la voluntad de hacer retorno al país y de acogerse a la ley, y ser mayor de edad.
[23] Articulando el retorno con las diversas disposiciones de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011.

poder acoger el mayor número de personas e incrementar en la medida de lo posible sus efectos y alcances.

Aunque la ley establece normas importantes que facilitan el retorno, el procedimiento para acogerse resulta complejo e intrincado, por lo que muchas personas no han podido beneficiarse de ella. Entre las diversas críticas que se han formulado a la ley, Bermúdez (2014: 11) sostiene que su alcance es menor respecto a planes similares de otros países vecinos, y que su utilidad real ha sido muy limitada. Bedoya (2014: 92-93), por su parte, sobre la base de entrevistas a migrantes colombianos retornados y a informadores clave, explica que la ley no ha estado acompañada por un amplio plan de difusión entre la población colombiana residente en el extranjero, por lo que muchas personas que podrían estar interesadas en ella ni siquiera saben de su existencia. Asimismo, su alcance ha sido restringido porque lo cierto es que está limitada a ofrecer orientación, sin poder brindar planes materiales y concretos de apoyo y acompañamiento. En efecto, no ha contado con recursos financieros suficientes ni con una buena coordinación entre las entidades estatales implicadas. Además, ha habido dificultad a la hora de articular los ámbitos de gobernabilidad local y nacional por falta de mecanismos claros de coordinación de intereses y dinámicas muy distintas entre sí, lo que ha reducido ulteriormente su eficacia. A ello se debe sumar igualmente que, si bien en general las condiciones sociales y económicas del país han mejorado en los últimos años, algunos de los contextos de donde provienen los migrantes siguen caracterizados por la pobreza, la precariedad y un escaso desarrollo.

Frente a las dificultades mencionadas, el Estado, con miras a una mejor aplicación de la ley, creó, mediante el Decreto 1000 de 2013, la Comisión Intersectorial para el Retorno (CIR), encargada de coordinar las acciones de atención integral a la población migrante colombiana en situación de retorno. La CIR tiene diversas funciones, entre las cuales se destacan: estudiar las solicitudes; presentar y analizar propuestas sobre programas, planes de apoyo y acompañamiento; orientar a las diferentes entidades competentes en la inclusión de los colombianos en situación de retorno; orientar a las diferentes entidades en el desarrollo de políticas, programas

y proyectos de retorno.

Pese a que hasta el momento se han hecho esfuerzos significativos para acompañar el retorno de quien quiere volver al país, el nuevo esquema se encuentra todavía en fase de implementación, a la espera de que el gobierno apruebe otros decretos que permitan poner en práctica todas sus disposiciones (Sánchez Mojica, 2014: 304). Infortunadamente, como ilustra Bedoya (2014: 95-96), en la agenda de gobierno ello no parece constituir una prioridad.Por otra parte, a nivel local, si bien se han adoptado algunas medidas y acciones específicas, estas han contado casi exclusivamente con el apoyo económico y financiero de la cooperación internacional, y no con fondos estatales o gubernamentales. Además, de manera análoga a lo ocurrido con otras acciones dirigidas a los colombianos en el exterior, el diseño e implementación de los planes y programas de retorno ha carecido de un elemento fundamental para tener éxito: una amplia base democrática que permita la participación de las poblaciones directamente implicadas e interesadas.

Acerca del retorno, el Estado está llamado a asumir un mayor compromiso, no solo por lo apenas mencionado, sino también para poder hacer frente a las diversas emergencias, como es el caso del actual conflicto fronterizo con Venezuela y de la consiguiente deportación masiva de ciudadanos colombianos de aquel país[24].

3.4 La regulación de los flujos migratorios y la creación de Migración Colombia

Entre las diversas reformas sugeridas por la PIM que el Estado adoptó, y que ha obtenido innegablemente resultados positivos, se cuenta la creación, mediante el Decreto 4062 de 2011, de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la entidad que relevó al DAS en sus funciones de control y vigilancia del flujo migratorio.

[24] En el mes de agosto de 2015, debido al cierre unilateral de la frontera por parte de Venezuela y a la declaratoria por dicho país del Estado de Excepción Constitucional en 6 municipios del estado del Táchira, han sido deportados hacia el departamento de Norte de Santander 1.097 colombianos, incluyendo 220 menores; en total han retornado 9.826 personas, de las cuales 3.109 se hallan en albergues. Hacia el departamento de La Guajira han sido deportados 146 colombianos; hacia el departamento de Arauca 26, y han retornado voluntariamente 247 (OCHA, 2015).

Se trata de un organismo vinculado al Ministerio de Relaciones Exteriores y que, dotado de recursos y con un perfil técnico especializado, ha asumido un rol importante en el desarrollo de una política migratoria transparente y basada en el respeto del migrante. La entidad, además de las funciones de control y registro de nacionales y extranjeros, está encargada de recolectar y sistematizar la información relativa a los flujos de entrada y salida al país, ofreciendo datos actualizados y confiables útiles para los operadores del sector, para quienes toman las decisiones respecto de las migraciones a nivel nacional o territorial, así como para los estudiosos e interesados en el tema. De hecho, publica mensualmente un boletín con las estadísticas sobre los movimientos poblacionales desde y hacia Colombia, considerando los diferentes puntos de salida/entrada. Sumado a ello, ha simplificado los procedimientos de registro e identificación de los ciudadanos extranjeros, al igual que creado los Centros Facilitadores de Servicios Migratorios, una infraestructura con gran cobertura a nivel nacional, dedicada a la atención del público que necesita documentación migratoria (Sánchez Mojica, 2014: 297- 298).

Relacionado directamente con Migración Colombia, en 2013, con el Decreto 834, el gobierno aprobó la nueva normativa para la regulación de la inmigración[25]. En la gestión de los flujos de entrada al país se adoptó un régimen más favorable hacia los trabajadores extranjeros respecto al pasado. Se eliminaron todas las limitaciones contenidas en el Decreto 4000 de 2004 y se designó a Migración Colombia como la entidad que debe, además de ejercer la función del control y registro de los extranjeros, vigilar sus actividades, definir las causales de inadmisión y ejecutar las sanciones de deportación y expulsión.

El Decreto 834 de 2013 simplificó y modernizó el sistema de ingreso, manteniendo el principio de discrecionalidad como elemento central en sus funciones de otorgamiento de visado y de permiso de ingreso y permanencia en el territorio nacional. En el plano operativo el decreto redujo los tipos de visa de seis a tres (Negocios, Temporal y Residente) y creó nuevos subtipos para ampliar las diversas actividades que los extranjeros pueden llevar a cabo en Colombia según los diferentes

[25] Más comúnmente llamada "ley de extranjería".

tipologías de visas y permisos de ingreso. Igualmente introdujo facilidades para adelantar los diferentes trámites, que en el pasado eran complejos y engorrosos.

Esta norma ha significado un paso adelante en la facilitación del ingreso al país de inversionistas y del personal de las empresas multinacionales que tienen negocios en Colombia, favoreciendo especialmente a las personas que provienen de aquellos países con los que el país ha firmado tratados de libre comercio o de protección a la inversión extranjera. En el marco de los acuerdos internacionales, en lo corrido de 2015, se puede señalar, respecto de la Declaración Conjunta con Estados Unidos para la Cooperación en Materia de Viajeros Internacionales, el ingreso de Colombia al programa *Global Entry*. Dicho programa facilita el ingreso rápido de viajeros frecuentes entre los dos países, así como también el control de aduanas y la protección fronteriza[26]. Igualmente cabe nombrar el Acuerdo con la Unión Europea para la eliminación del visado Shengen de corta duración a los colombianos que allí se dirigen[27].

El interés del actual gobierno en materia de política exterior y de adecuación a los estándares internacionales, así como de simplificación y unificación de las diferentes normas, lo llevó a aprobar, el 26 de mayo de 2015, el Decreto 1067, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, en el que se compilan las normas reglamentarias preexistentes del sector de Relaciones Exteriores, incluyendo los decretos 4000 de 2004 y 834 de 2013 que atañen a la competencia de Migración Colombia.

CONCLUSIONES

La actual política migratoria colombiana es el fruto de un largo proceso en cuyo decurso el Estado ha modificado su posición respecto de los inmigrantes que llegaban

[26] Véase Migración Colombia, en: http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/prensa/comunicados/comunicados-2014/diciembre-2013/1862-colombia-hara-parte-del-programa-global-entry . Acceso 6.6.2015.
[27] En junio 2015 concluyó la negociación del Acuerdo y se prevé que sea operativo a finales del año 2015. Véase Cancillería, en: http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-peru-y-union-europea-rubricaron-acuerdo-exencion-visado-schengen . Acceso 12.6.2015.

a su territorio, como también de los colombianos que emigraban hacia otros países. En fecha reciente, frente a la carencia de una normativa que reglamentara de manera armónica los diferentes aspectos de las migraciones en que Colombia estaba involucrada, y frente a la correlativa existencia de una multiplicidad de medidas aisladas y poco coherentes entre sí sobre la materia, el Estado, con el documento Conpes 3603 de 2009, formuló una novedosa política, la PIM, sentando así las bases para el desarrollo de las leyes 1465 de 2011 y 1565 de 2012 y de los decretos 834 de 2013 y 1067 de 2015. Ello ha significado un avance muy importante en la percepción de la emigración y la inmigración, ya que el nuevo enfoque, mucho más claro, y que incluye las diferentes dimensiones de los procesos migratorios, ha permitido precisar instrumentos puntuales para la reglamentación de la materia.

Luego del examen de dichos instrumentos debe reconocerse el esfuerzo del Estado, concretado de manera efectiva y significativa en la integración positiva del derecho internacional en el diseño de la política pública en los diferentes aspectos que conciernen a los flujos migratorios de y hacia Colombia. Sin embargo, la PIM requiere, para ser plenamente efectiva, de un camino largo, y aún quedan numerosos puntos por desarrollar, así como también falta superar algunas disfunciones en cuanto a la implementación de la política. A pesar de los muchos progresos obtenidos en estos 6 años en los que el Estado ha legislado sobre la materia, emergen algunos puntos críticos que es importante señalar.

En la formulación y también en la puesta en ejecución de los diferentes instrumentos jurídicos, planes y programas de acción dirigidos a los emigrantes se advierte un escaso interés del Estado por involucrar de manera amplia y democrática a los diversos sectores de la sociedad civil. Ello ha contribuido a limitar la eficacia de las medidas aprobadas y a restringir el alcance de sus resultados. Si bien la participación de los emigrantes en lo que los atañe directamente es uno de los principios y valores sobre los que se basa la PIM, este elemento parece quedar frecuentemente en segundo plano. Prevalece en la visión de fondo del Estado la concepción del migrante –ya se trate del extranjero en Colombia o del colombiano en el exterior– como un potencial aporte para el país, y en razón de ello, y solo de ello,

merecedor de su atención. Aunque a primera vista tal enfoque puede dar la impresión de que corresponde a la superación de una actitud asistencialista hacia los migrantes, en realidad encarna una fuerte contradicción, ya que el primer deber del Estado debiera ser garantizar a la población vulnerable el acceso al conocimiento y al ejercicio efectivo de sus derechos. El interés del Estado hacia los migrantes no puede derivar o restringirse a que estos sean agentes de desarrollo o clientes de los servicios que el mismo, junto con el sector privado, ofrece. Ha de obedecer a la condición de los migrantes en cuanto a ciudadanos titulares de derechos que el Estado debe hacer respetar, tutelar y promover de acuerdo con los estándares del derecho internacional.

Por otro lado, y probablemente en buena medida también a causa de la contradicción señalada, los fondos y recursos financieros destinados a los programas, y en general la implementación de las políticas públicas orientadas a los migrantes, resultan gravemente insuficientes para atender el desarrollo de todos los aspectos que se enuncian en la normatividad y en los planes de acción. Además, los mecanismos para su ejecución no están todavía estructurados de manera sólida y clara, y tienden a ser reabsorbidos en el ámbito de la decisión gubernativa, contingente y definida con respecto al arco temporal del periodo de gobierno, en lugar de corresponder a una política propiamente estatal, diseñada y asumida para el largo plazo. Todo ello, a la postre, corre el riesgo de hacer que la política pública se traduzca en nueva o ulterior inestabilidad y fragmentariedad.

REFERENCIAS

Ardila M. (2012). La transición internacional colombiana y la búsqueda de un nuevo rol frente a potencias regionales en Latinoamérica. En Stefan J. Ed. *Colombia:¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, 643-658. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Colombia.

Ardila M. (2009). Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana. *Colombia Internacional* 69: 108-123.

Bedoya Bedoya, M. R. (2014). El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá. *Estudios Políticos* 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia: 79-99.

Bermúdez, A. (2014). El vínculo de los Estados con sus ciudadanos en el exterior: el caso de los migrantes colombianos en Europa. *Naveg@mérica. Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas* 13 [online]. Disponible en: <http://revistas.um.es/navegamerica>. [16/10/2014]. ISSN 1989-211X. Acceso 3.4.2014.

Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores (2013). Fortalecimiento de políticas públicas para la atención y vinculación de colombianos en el exterior. Resumen ejecutivo proyecto de inversión 2013. Disponible en:
https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-vinculacion-colombianos-exterior.pdf . Acceso 1.5.2015.

Ciurlo A. (2013). *Migración colombiana hacia Italia a la luz del género y de la familia transnacional*. Bogotá: Universidad Antonio Nariño y Fundación Esperanza.

Chaparro F., Jaramillo H. y Quintero V. (2004). Aprovechamiento de la Diáspora e inserción en redes globales de conocimiento: el caso de la Red Caldas. Informe para el Banco Mundial. Bogotá. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1126210664195/1636971-1126210694253/Colombia_Diasporas.pdf . Acceso 7.9.2015

Clavijo Padilla J. K. (2013). Los colombianos en el exterior en la política migratoria reciente: análisis del programa Colombia Nos Une. *Revista Chilena de Derecho y de Ciencia Política* 4(3): 85-121.

Colombia Nos Une (2006). Memorias. II Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales (junio 15-16). Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Colombia. Congreso de La República. Ley 1565 (31, julio, 2012). Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero. Disponible en:
http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc_download/1272-ley-1565-del-31-de-julio-de-2012.html . Acceso 1.5.2015.

Congreso de La República. Ley 1465 (29, junio, 2011). Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones. Diario Oficial. No. 48.116. 30 de junio de 2011. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1465_2011.html . Acceso 1.5.2015.

Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 1067 (26, mayo, 2015). Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. Disponible en:http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%201067%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202015.pdf . Acceso 1.5.2015.

Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 834 (24, abril, 2013). Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia. Disponible en:

http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites_servicios/visas/archivos/decreto_834_del_24_de_abril_de_20131.pdf . Acceso 1.5.2015.

Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 1000 (21, mayo, 2013). Por el cual se reglamentan los artículos 2º, 4º, 9º, y10º de la Ley 1565 de 2012. Diario Oficial. No. 48.797. 21 de mayo de 2013. Disponible en:https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1000_2013.htm . Acceso 1.5.2015.

Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 40672 (31, octubre, 2011). Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura. Disponible en:http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1097 . Acceso 1.5.2015.

Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 4000 (1, diciembre, 2004). Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración. Diario Oficial. No. 45.749. 1 de diciembre de 2004. Disponible en:
https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_4000_2004.htm . Acceso 1.5.2015.

Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Ministerio de Educación Nacional. Decreto 1397 (16, agosto,1972). Por el cual se reglamenta la Ley 24 de 1959 y se desarrolla la Ley 6ª de 1971. Diario Oficial. No. 33683. 8 de septiembre de 1972. Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-104630_archivo_pdf.pdf . Acceso 1.5.2015.

Conpes - Consejo de Política Económica y Social (2009). Política Integral Migratoria. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DANE (2005). Censo general 2005. Disponible en:
http://www.dane.gov.co/index.php/esp/poblacion-y-registros-vitales/censos/censo-2005 . Acceso 1.5.2015.

Duarte García J. (2012). La política exterior de Colombia con la Unión Europea: cambios y continuidades a partir de una nueva Colombia. En Stefan J. Ed. *Colombia:¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, 339-356. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer – Colombia.

Fawcett de Posada L. (1991). Libaneses, palestinos y sirios en Colombia. *Documento N° 9. Centro de Estudios Regionales*. Barranquilla: Universidad del Norte.

Fernández Giraldo G. (2004). Colombia y la migración laboral internacional. En Andebegen Alingué M. Ed. *Migraciones internacionales: un mundo en movimiento. Bondades y retos de las migraciones*, 288-298. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – OIM.

Garay Salamanca L. J. y Medina Villegas M. C. (2007). *La migración colombiana a España. El capítulo más reciente de una historia compartida*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

Gómez A. y Díaz L. M. (1989). El estado del conocimiento sobre las migraciones laborales de Colombia a Venezuela 1973-1988. *Lecturas de Economía* 29, Medellín, mayo-

agosto: 9-32.

Guarnizo L.E. (2007). *Londres Latina. La presencia colombiana en la capital británica*. Copia del autor.

Guarnizo L. E. (2006). El estado y la migración colombiana. *Migración y Desarrollo*. Primer Semestre: 79-101.

Guerra Barón A. (2012). Los CIVETS en el horizonte de la política exterior colombiana. En Stefan J. Ed. *Colombia:¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, 371-390. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer – Colombia.

Hazán, M. (2001). Políticas de Incorporación Política y Actividades de Inmigrantes: los Casos de Colombianos y Mexicanos en los Estados Unidos. Documento presentado en el *Foro Internacional sobre Ciudadanía Migrante y Democracia*. Universidad de Guanajuato, CICSUG, 8-9 marzo.

Mármora L (1979). Labour migration policy in Colombia. *International Migration Review 13*(2): 440-454.

Mármora L. (1976). El desarrollo de la política de migraciones laborales en Colombia. En A.A.V.V. *Migraciones Laborales 1*: 43-74. Bogotá: SENALDE – Ministerio de Trabajo. Proyecto P.N.U.D. / O.I.T. Migraciones Laborales.

Martínez M. (2004). La política migratoria colombiana. En Andebegen Alingué M. Ed. *Migraciones internacionales: un mundo en movimiento. Bondades y retos de las migraciones*, 278-287. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – OIM.

Mejía Ochoa, W. (2012). Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana-REMHU XX*(39): 185-210.

Mejía Ochoa W. (2011). Gestión migratoria laboral en Colombia a través de la historia. Un vistazo a partir de la normatividad. *IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo*. Quito, 18-20 de mayo.

Mejía Ochoa W. (2011a), Diseño y formulación operativa de una política integral de gestión migratoria laboral y las herramientas que permitan su desarrollo. Bogotá: Ministerio del Trabajo – Cid (Centro de Investigación y Desarrollo - Universidad Nacional de Colombia).

Mejía Ochoa W. et al. (2009). Resultados Generales de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas 2008-2009. En Fundación Esperanza y Alma Mater (eds.). Observatorio Colombiano de Migraciones, Bogotá.

Mejía Ochoa W. y Perilla C. (2008). Haciendo camino en la construcción de política migratoria en un país de origen. El caso colombiano y su relación con el desarrollo. *Taller sobre Migración y Desarrollo*: *Agendas de desarrollo, movilidad humana y sociedad civil transnacional en Suramérica*. Caracas - Venezuela, 24 y 25 de abril.

Migración Colombia (2015), *Boletín de Estadísticas 2014*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Migración Colombia – OIM (2013). Caracterización sociodemográfica y laboral de los trabajadores temporales extranjeros en Colombia: una mirada retrospectiva. Bogotá: Migración Colombia – OIM.

OCHA (2015). Colombia: Situación humanitaria en frontera colombo-venezolana. *Informe*

de situación 2 del 1.9.2015. Naciones Unidas.

OIM (2012), *Perfil migratorio de Colombia*, Bogotá, OIM.

OIM (2010), *Perfil migratorio de Colombia*, Bogotá, OIM.

OIM (2006). OIM en Colombia 50 años. Tras las huellas de la migración 1956-2006. Bogotá: OIM.

OIM (2004). Fundamentos de gestión de la Migración. Para las personas encargadas de formular Políticas. Vol.1 Parte 2. Ginebra: OIM.

Palacios Sanabria, M. T. (2012). El sistema colombiano de migraciones a la luz del derecho internacional de los derechos humanos: la Ley 1465 de 2011 y sus antecedentes normativos. *Revista Opinión Jurídica* [online] *11*(21): 83-102. ISSN 1692-2530. Acceso 2.6.2015.

Pardo F. (2013), *Inmigración, multiculturalidad y políticas de integración en Europa. Colombianos en Amsterdam, Londres y Madrid*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Peña Huertas R. P. (2006). Migración de colombianos: ¿una expresión moderna de orfandad? Una aproximación a las políticas públicas dirigidas a los colombianos en el exterior. *Estudios. Socio-Jurídicos*, Bogotá, enero-junio 8(1): 72-102.

Sánchez Mojica B. E. (2014). El enfoque de derechos en las políticas migratorias. El caso colombiano. En Burgorgue L., Maués Larsen A. y Sánchez Mojica B. E. (coords.). *Derechos Humanos y Políticas Públicas. Manual,* 275-308. Barcelona: Dhes - Red de Derechos Humanos y Educación Superior.

Sanmiguel I. (2006). Japoneses en Colombia. Historia de inmigración, sus descendientes en Japón. *Revista de Estudios Sociales* 23. Universidad de los Andes: 81-96.

Tassara, C. (2013). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas pública. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín: Ediciones UNAULA.

Sitios en internet

Colombia Nos Une – http://www.colombianosune.com/colombianosune

RedEsColombia – http://redescolombia.com/

Cancillería - Ministerio de Relaciones Exteriores – http://www.cancilleria.gov.co/

Migración Colombia – http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/inicio-2

Ministerio del Comercio Industria y Turismo – http://www.mincit.gov.co/

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

La dimensión internacional del conflicto colombiano. El caso de las FARC-EP: Beligerancia y bolivarianismo*

The international dimension of the Colombian conflict. The case of FARC-EP: Belligerence and Bolivarianism

Fecha de recepción: Noviembre de 2014
Fecha de aceptación: Marzo de 2015

Luis Fernando Trejos Rosero

Doctor en Estudios Americanos con mención en Estudios Internacionales (IDEA/USACH). Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia). Investigador Asociado del Instituto de Altos Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad del Norte. Miembro de los Grupos de Investigación "Agenda Internacional" y "Conflicto y postconflicto en la región Caribe" de la Universidad del Norte.

Dirección postal: *Universidad del Norte, Kilómetro 5 vía a Puerto Colombia, Área Metropolitana de Barranquilla.*

Correo electrónico: *trejosl@uninorte.edu.co*

* Este trabajo es fruto de la investigación "La diplomacia de tres actores no estatales colombianos. Insurgencia, sociedad civil y gobiernos locales en el escenario internacional". XII Convocatoria interna de investigación: Modalidad Agendas de I+D+I. Universidad del Norte.

Resumen

Este trabajo aborda la internacionalización del conflicto armado colombiano desde una variable que si bien ha sido relativamente desarrollada desde el enfoque regional andino, ha obviado las estrategias utilizadas por los actores armados para alcanzar sus objetivos políticos y militares internacionalmente. La investigación surge a raíz de la constatación de una ausencia de trabajos académicos que analicen las estrategias de inserción internacional de un actor armado como las FARC-EP, y los factores de orden nacional e internacional que han posibilitado dicha actividad especialmente al terminar la guerra fría. Los resultados de la investigación indican que la persistencia en el respice polum, dejó amplios espacios en Europa y Latinoamérica, que fueron llenados por la diplomacia de las FARC-EP, la cual mantuvo continuidad y un flujo permanente de recursos materiales y humanos y objetivos a largo plazo, que le permitieron entablar relaciones con organizaciones de distintos países.

Palabras clave: Beligerancia, estrategias, insurgencia, Bolívar, redes transnacionales.

Abstract

This work addresses the internationalization of the Colombian armed conflict from a variable that although relatively developed from the regional Andean approach, has obviated the strategies used by non-state armed actors to reach their international political and military goals. The present investigation emerges from the absence of academic studies that analyze the strategies of international insertion of an armed actor as the FARC-EP, and the factors of national and international order that have permitted it especially after the cold war. The research results indicate that persistence in respice polum, left ample space in Europe and Latin America, which were filled by the diplomacy of the FARC-EP, which maintained continuity and a steady flow of material and human resources and objectives long term, that allowed him to develop relationships with organizations from different countries.

Keywords: *Belligerence, Strategies, Insurgency, Bolívar, Transnational networks.*

1. LA BELIGERANCIA COMO ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

La "beligerancia" es una manifestación violenta que se presenta al interior de un Estado; cuando en el desarrollo de un conflicto armado interno, existe una organización político-militar con carácter permanente que controla una parte importante del territorio (Gaviria, 2007). En otras palabras, es una figura contenida en el Derecho Internacional Público, tendiente al reconocimiento de sujetos del Derecho Internacional (Estados y Gobiernos).

Para Díaz (1963: 148): "Se trata de una organización rebelde que domina de hecho una parte del territorio y logra afirmarse en su lucha contra el gobierno central. Es irrelevante, en cambio, que los rebeldes se propongan separar el Estado de una parte del territorio o, por el contrario, conquistar el Estado en su totalidad" . El estatus de beligerancia puede ser reconocido por el Estado en que se desarrolla la confrontación armada o por terceros Estados, previo cumplimiento de algunos requisitos formales como son: (1) Tener algún dominio territorial (Trejos, 2013). (2) Poder realizar acciones militares concertadas y permanentes. (3) Tener un mando responsable. (4) Usar uniformes y distintivos. (5) Respeto a las normas mínimas de la guerra (Protocolo II adicional a los IV Convenios de Ginebra y el artículo 3 común a los mismos). Desde el mismo momento de su reconocimiento, nace un nuevo sujeto del derecho internacional con la categoría de semi-Estado con una serie de derechos y obligaciones en el plano internacional (Trejos, 2011).

Durante los fallidos Diálogos de Paz con la administración Pastrana (1999-2002) las FARC-EP hicieron explícita su nueva estrategia de inserción internacional. En una entrevista concedida por el comandante Camilo, durante el proceso de diálogo referenciado, este manifestaba en ese sentido;

> ¿Qué nos interesa en el fondo? Nos interesa es llegar a los gobiernos. Conseguir el reconocimiento de fuerza beligerante, eso es fundamental poder, ahí si como fuerza beligerante, comprometernos con gobiernos, con entidades no gubernamentales y con instituciones, ya siendo en verdad gestores de un nuevo poder en Colombia (…) Internacionalmente nos ha ido bien. Nosotros hemos llegado a unos 33 países ya (…)

> Eso significa que tenemos ya una imagen de movimiento serio, de que ya algo llevamos entre manos. De que no somos un movimiento despistado, de que estamos jugándole a una Colombia nueva, sin injusticia, sin desempleo, una Colombia completamente nueva (Ferro y Uribe, 2002: 161).

En el año 2001, durante el encuentro entre el entonces presidente Andrés Pastrana y el máximo comandante de las FARC-EP Manuel Marulanda, juristas de varios países europeos le manifestaron a ambos, que en su criterio se "reconocía a las FARC-EP, a la luz del Derecho Internacional Público, la condición de fuerza beligerante, con lo cual se abría la posibilidad sensata y concreta, de una solución política del conflicto a través del proceso de diálogo iniciado entre las partes beligerantes" (Vega, 2009: 221). La posterior ruptura de las negociaciones en febrero de 2002 y el ascenso al poder de Álvaro Uribe Vélez, en agosto del mismo año, fueron factores decisivos en el fracaso de esta estrategia.

Al romperse los diálogos de paz, el gobierno le retiró el estatus político que le había otorgado expresamente a las FARC-EP, lo que supuso un obstáculo en sus relaciones internacionales ya que se activaban nuevamente las órdenes de captura (nacionales e internacionales) que pesaban contra sus comandantes, limitándolos nuevamente a zonas rurales e imposibilitándoles la comunicación directa con agentes políticos y diplomáticos de otros Estados. A lo que se sumó su inclusión en la lista de organizaciones terroristas de la Unión Europea, lo que limitó aún más su actividad política en dicho continente.

La implementación sostenida del Plan Patriota, el aumento en el número de integrantes de la Fuerza Pública, la penetración y consolidación del Ejército en zonas históricas de las FARC-EP, el desarrollo de la guerra aérea por parte del Estado, la continua deserción de guerrilleros y el anuncio por parte de las FARC-EP de un "repliegue estratégico", generaron internacionalmente la sensación de que el Estado empezaba a ganar la guerra y que las FARC-EP habían entrado en una crisis político-militar. Por lo cual su reconocimiento como fuerza beligerante quedaba en entredicho.

2. EL BOLIVARIANISMO COMO MEDIO DE INSERCIÓN REGIONAL. LAS FARC-EP Y LA ADMINISTRACIÓN CHÁVEZ (1998-2010)

Como antecedente de la apropiación y reinterpretación del pensamiento bolivariano por parte de las FARC-EP debe tenerse en cuenta que desde la primera mitad de la década del setenta del siglo pasado la izquierda colombiana busco hegemonizar la imagen e ideario político de Simón Bolívar. El siguiente aparte de la entrevista concedida en 1988 por Gilberto Vieira a Martha Harnecker (1988: 30), así lo confirma:

> Ahora, la figura de Bolívar ha penetrado tan profundamente que la Coordinadora Guerrillera se llama Simón Bolívar (…) Hemos logrado arrebatarle el nombre de Bolívar a la oligarquía reaccionaria y eso es muy importante. Esta había transformado a Bolívar en el prototipo de hombre fuerte, del dictador reaccionario, antidemocrático. Su figura era exaltada por los conservadores contra los liberales. Estos levantaban la figura de Francisco de Paula Santander que se oponía a Bolívar en nombre de la ley. Ahora ya los conservadores no tienen el culto de Bolívar porque nosotros se lo hemos quitado. Bolívar es un hombre que pertenece a la lucha revolucionaria.

Es importante señalar que la entrevista de Vieira se inscribe dentro de un contexto general de recuperación popular de la imagen de Simón Bolívar, tradicionalmente utilizada por el Ejército colombiano y los partidos liberal y conservador, para inspirar por medio de la moralidad y el patriotismo el respeto a la institucionalidad. En este proceso de recuperación popular de Bolívar, jugó un papel importante la organización guerrillera M-19. Como señala Aguilera (2003: 15), este grupo armado, logró que Bolívar empezara a ser visto con otros ojos por la insurgencia armada y la izquierda democrática, al plantearse la necesidad de "nacionalizar la revolución". En ese sentido, sus acciones fundacionales estuvieron cargadas de un fuerte simbolismo, ya que el 17 de enero de 1974, sustrajeron de un museo en Bogotá, la espada del Libertador, y el 28 de febrero del mismo año, se tomaron militarmente la Quinta de San Pedro Alejandrino, lugar en que murió

Bolívar. Ese día el M-19 se autodenominó como el heredero legítimo del legado bolivariano y en un comunicado público manifestó: "La espada de Bolívar está ya en manos del pueblo".

Si bien las FARC-EP desde su Segundo Pleno del Estado Mayor Central, realizado en mayo de 1989, inician el culto bolivariano, al acordar desarrollar en el marco de su Plan Estratégico "La campaña Bolivariana por la Nueva Colombia", que entre otras cosas contemplaba la organización de "La Reunión Bolivariana del Pueblo", que tenía como grupos de base a los "Núcleos Bolivarianos", "las Uniones Solidarias" y "las Milicias Bolivarianas", fue sólo con la desmovilización del M-19, que las FARC-EP se apropian literalmente de la imagen de Bolívar (Catatumbo, sin fecha), tal y como lo manifestaron en la declaración política de su Octava Conferencia: "Al concluir nuestra Octava Conferencia Nacional, hemos ratificado la tarea de proseguir las huellas de la gesta emancipadora del Libertador Simón Bolívar cuyas metas quedaron truncadas por la traición de una aristocracia incapaz de entender el papel de los pueblos en la construcción de las nuevas sociedades" (FARC-EP, 2005: 49). En la misma línea, el comandante Iván Márquez, en el año 2002 afirmaba:

> Ah, eso sí. Nosotros somos bolivarianos. Las FARC son una organización que aplica el marxismo leninismo a la realidad colombiana y al mismo tiempo es bolivariana (…) es que en Bolívar, en su proyecto político de unidad de los pueblos, de independencia, libertad y garantías sociales nos encontramos todos (…) ¿Quién no termina seducido por la idea de la Colombia del libertador, de la unidad de esta con Perú y Bolivia y de toda la América Latina y del Caribe como espacio de dignidad y equilibrio del universo? (FARC-EP, 2005: 48).

En este punto, se hace necesaria una contextualización del conflicto armado colombiano en la frontera colombo-venezolana y la presencia de las FARC-EP en la misma.

Desde finales de los noventa e inicios de la década anterior, el conflicto armado colombiano llegó a sus mayores niveles de confrontación militar, los cada vez

mayores golpes que propinaba las FARC-EP al Ejército colombiano[1] en el marco de su "Plan estratégico para la toma del poder", su paso esporádico de la guerra de guerrillas a la guerra de posiciones[2], trajeron como consecuencia que el Estado colombiano adoptara e implementará el Plan Colombia, promoviera la ayuda norteamericana a las fuerzas de seguridad oficiales con el consecuente avance de las mismas sobre las zonas de retaguardia de las guerrillas y el repliegue estratégico de estas últimas hacia las periferias del país (entre ellas las fronteras).

Estos hechos, hicieron que por primera vez en la región este conflicto, fuera percibido como una amenaza real, pero no una amenaza en los términos clásicos de choque o fricción entre Estados, sino por los efectos que las acciones armadas podían tener sobre los países vecinos. Además, debe tenerse en cuenta que en este tipo de conflictos los actores irregulares buscan consolidarse en las zonas de fronteras, con el fin de obtener ventajas operativas y estratégicas, ya que por lo general éstas se encuentran desconectadas de las capitales, lo que les permite crear corredores estratégicos y generar interacciones políticas, sociales y económicas en el territorio de los países vecinos. Por lo general éstas dinámicas se mantienen hasta el final del conflicto.

A nivel militar, el primer país afectado por el accionar de los grupos guerrilleros colombianos fue Venezuela, ya que desde la década de los setenta del siglo pasado el Ejército de Liberación Nacional (ELN), inició una campaña de ataques sistemáticos contra la Guardia Nacional venezolana con el argumento de hacerle pagar los malos tratos que infringían a los campesinos colombianos que cruzaban ilegalmente la frontera (Ramírez, 2008). Posteriormente llegarían los cultivos de coca y las FARC-EP en los años ochenta y por último los paramilitares en los noventa. La respuesta venezolana a la presencia de actores armados colombianos en su territorio fue la llamada "Persecución en caliente", directriz militar que

[1] Destacándose las tomas de la base antinarcóticos ubicada en el Municipio de Miraflores en el Departamento del Guaviare, en agosto de 1998, en la que murieron 30 policías, 50 fueron heridos y 100 más capturados, y de la ciudad de Mitú, capital del Departamento del Vaupés.

[2] "En esta fase de la guerra se despliega la capacidad de maniobra para combatir a las fuerzas regulares, se concentran cantidades de efectivos relativamente importantes, se empieza a actuar en extensos teatros de operaciones, se ataca al enemigo donde se encuentra al descubierto, se penetra en su retaguardia estratégica y se incrementa la capacidad de repliegue y de tomar decisiones rápidas frente a situaciones nuevas" (Zedong, 1967: 387).

consistió, en que la Guardia Nacional venezolana podía perseguir en suelo colombiano a grupos o personas armadas que entraran a Colombia desde Venezuela buscando evadir su acción, lo que generó más de una protesta formal por parte de la Cancillería colombiana argumentando la reiterada violación de su soberanía. Pero en general y hasta la segunda mitad de los años noventa, la visión de ambos Estados fue la de considerar a la guerrillas colombianas como un enemigo común.

Con la llegada al poder del Presidente Hugo Chávez, la percepción del gobierno venezolano sobre la guerrilla y sobre el conflicto armado colombiano en general, cambió sustancialmente. En este contexto, puede afirmarse que las FARC-EP han venido a convertirse en un elemento dinamizador y tensionador de las relaciones binacionales, llegando incluso a estar por encima de los intereses comerciales. Ya que si se analizan detenidamente los hechos que han generado momentos o situaciones de crisis en las relaciones colombo – venezolanas en la última década, se encontrará una relación directa o indirecta de los mismos, con acciones militares o dinámicas políticas de algún actor armado colombiano, especialmente las FARC-EP. En este sentido, y utilizando el enfoque metodológico desarrollado por Ramírez (2008), pueden identificarse tres momentos o etapas cronológicas en las relaciones políticas entre ambos países durante la década anterior.

En la primera etapa, comprendida entre los años 1999 y 2003, el gobierno venezolano se declaró en total neutralidad frente al conflicto armado colombiano, otorgando una legitimación política tácita a la guerrilla colombiana. De hecho, el presidente Chávez solicitó autorización al gobierno colombiano para reunirse con Manuel Marulanda en territorio colombiano, en la zona en la que se desarrollaban los diálogos de paz con las FARC-EP. Es importante señalar que en esta etapa se estaba implementando el Plan Colombia, plan al que se oponía abiertamente el gobierno venezolano. Al respecto señalaba Pinto:

> En el caso de Venezuela, voceros del gobierno han hecho referencia en diversas oportunidades a que el Plan Colombia puede provocar un desequilibrio militar en la región andina, particularmente entre Colombia y Venezuela […] Consideramos que la preocupación en torno al desequilibrio militar pudiera conducir a la peligrosa e

> inconveniente lógica de propiciar un incremento del gasto militar en la región andina María Pinto (2001,34).

Era evidente que desde Venezuela se percibía el Plan Colombia, como la punta de lanza de una posible agresión militar por parte de los Estados Unidos.

En ese mismo periodo se hicieron públicas dos reuniones (agosto de 1999 y julio de 2000) que sostuvieron militares venezolanos de alto nivel con Comandantes de las FARC-EP que operaban en los Departamentos de Vichada y Norte de Santander respectivamente. En ambas reuniones las partes llegaron a acuerdos puntuales, destacándose el documento que firmaron en 1999 y que se denominó "Proyecto fronteras", algunos de los acuerdos contenidos en el mismo fueron:

> La guerrilla se compromete con Venezuela a no entrenar militantes nacionales venezolanos sin consentimiento del gobierno y a no conducir operaciones en su territorio. Como contraprestación Venezuela apoyaría con medicamentos especiales […] asilo y tránsito […] (Ramírez, 2008: 16).

Estas situaciones, sumadas a reiteradas acusaciones por parte del gobierno colombiano de permitir la utilización de suelo venezolano por parte de la guerrilla para refugiarse y preparar acciones militares, hicieron que ambos gobiernos llamaran a consultas a sus embajadores, lo que detuvo los mecanismos encargados de tramitar los asuntos bilaterales. En el plano interno Venezuela afrontaba un fallido golpe de Estado y un paro petrolero.

En este contexto, el proyecto bolivariano de las FARC-EP coincidió política e ideológicamente con la Revolución Bolivariana encabezada por el presidente Hugo Chávez, en Venezuela. De hecho, la primera medida de la administración Chávez, con relación al conflicto armado colombiano, fue declararse neutral frente a las partes enfrentadas y manifestar públicamente que "en Colombia se vive una guerra civil" (Ramírez, 2008). Lo que en términos prácticos equivale a otorgar legitimidad política a la insurgencia colombiana, ya que se reconoce como iguales a las partes enfrentadas. Al respecto, Raúl Reyes, en entrevista concedida a El Universal.com en noviembre de 2002, manifestaba:

> Nosotros reivindicamos el pensamiento bolivariano. Entre 1825 y 1830 destacó su genio como fundador de repúblicas, su antiimperialismo y la búsqueda de la unidad latinoamericana. Chávez es un estudioso de la historia y en profundidad de Bolívar. Sobre ese pensamiento hay coincidencias, lo que no significa vínculos orgánicos o que Chávez tenga que jugárselas por Colombia. El adelanta una revolución democrática, popular, pacífica (Redvoluciones.org, 2003,21).

Las FARC-EP, continuaron impulsando su propuesta de realizar un "canje de prisioneros de guerra" (en ese entonces más de 400 militares y policías y varios personajes políticos) por todas sus guerrilleras y guerrilleros presos en las cárceles colombianas. Esta propuesta generó una fuerte controversia dentro de la opinión pública, pero especialmente al interior de las Fuerzas Militares, quienes consideraron errado el uso de esta figura, ya que el canje de prisioneros sólo se produce entre ejércitos regulares de Estados igualmente soberanos, por lo cual realizar este "canje" les otorgaría a las FARC-EP estatus de fuerza beligerante de manera tácita, por lo cual en adelante recibió la denominación de "Intercambio Humanitario". A pesar de la interlocución que mantenían con países europeos, especialmente con Francia, tendiente a la liberación de la ciudadana colombo-francesa Ingrid Betancourt, fue en el año 2007 en el que las FARC-EP logran nuevamente visibilidad regional debido a la mediación que el gobierno colombiano le encomendó al presidente Hugo Chávez, para que oficiara como mediador ante las FARC-EP para la concreción de Intercambio Humanitario. En el proceso de mediación el miembro del secretariado de las FARC-EP Iván Márquez, fue recibido en el palacio de Miraflores por el mandatario venezolano.

Pero esta etapa de abierta actividad internacional se vio interrumpida cuando el gobierno colombiano suspendió unilateralmente y a través de los medios de comunicación la mediación que recientemente había encomendado al Presidente Chávez. La suspensión se dio porque el gobierno colombiano consideró que, desde Venezuela, la guerrilla se estaba oxigenando mediática y políticamente.

Ante la suspensión de sus funciones mediadoras, las FARC-EP deciden desagraviar al mandatario venezolano anunciando la entrega unilateral de varios

secuestrados a este gobierno[3]. La respuesta del presidente Chávez, a este gesto por parte de la guerrilla, se dio en un discurso ante la Asamblea Nacional de su país, citado por Villarraga (2008: 66), en el que señaló: "Las FARC y el ELN no son grupos terroristas, son grupos insurgentes y ejércitos con un verdadero proyecto político que aquí es respetado en Venezuela"; Seguidamente la Asamblea Nacional venezolana aprobó una resolución en la que expresó su disposición de contribuir en la realización del acuerdo humanitario y el reconocimiento como actores beligerantes a las FARC-EP y el ELN. Dicho reconocimiento fue informal ya que en días posteriores el gobierno venezolano manifestó que el reconocimiento de las FARC-EP como actor beligerante reposaba en manos del gobierno colombiano.

En medio de una difícil situación político-militar las FARC-EP realizan en el año 2007 su Novena Conferencia. Esta, a diferencia de las dos anteriores, no se destaca por sus aspectos militares o de crecimiento, sino por la explicites de su estrategia de inserción internacional. Ahora sus objetivos se centran en la región y el bolivarianismo se establece como el medio idóneo para lograr su reconocimiento como fuerza beligerante por parte de alguno de los nuevos gobiernos latinoamericanos. En algunos apartes del manifiesto político fruto de dicha conferencia señalan (FARC-EP, 2008):

> Un gobierno cuya divisa en política internacional sea la Patria Grande y el Socialismo y que priorice la integración de los pueblos de Nuestra América. Por eso la política de fronteras de FARC opta por la hermanación y no por la confrontación con los ejércitos de los países vecinos (…) Un nuevo gobierno que materialice el proyecto político y social del libertador, que conforme un nuevo Ejército Bolivariano para la defensa de la Patria y las garantías sociales.

En marzo de 2008, en medio de la crisis colombo ecuatoriana, Venezuela cerró su embajada y todos los consulados en Colombia, expulsó al embajador colombiano y canceló todas las relaciones diplomáticas y comerciales a nivel binacional y movilizó

[3] El 10 de enero de 2008 fueron liberadas por las FARC la ex parlamentaria Consuelo Gonzáles y la ex candidata a la vicepresidencia Clara Rojas, el 27 de febrero de 2008 los ex -parlamentarios Gloria Polanco, Jorge Gechém y Luis Eladio Pérez. Ambas liberaciones fueron apoyadas técnica y logísticamente por la República Bolivariana de Venezuela y contaron con el acompañamiento de la Senadora liberal Piedad Córdoba, los buenos oficios de Cuba y la intermediación del Comité Internacional de la Cruz Roja.

diez batallones de infantería a la zona de frontera. Esta etapa se superó con un abrazo entre ambos mandatarios en la República Dominicana, en marzo del mismo año, en el marco de la Reunión de los países miembros del Grupo de Río.

En abril de 2009, se supera totalmente el incidente ecuatoriano y se anuncia la reanudación de las relaciones binacionales con la visita oficial de Álvaro Uribe a Caracas y la posterior visita del presidente Chávez a Cartagena. En ambos encuentros se resaltó la importancia de las relaciones comerciales que durante el año 2008 llegaron a U$ 7.200 millones de dólares.

Sin embargo, organismos de inteligencia colombianos siguieron señalando que en suelo venezolano se encontraban varios comandantes de las FARC-EP y que esta organización estaría utilizando el territorio venezolano para organizar ataques contra Colombia, situación que el gobierno venezolano negó rotundamente.

Estas acusaciones por parte del gobierno colombiano, fueron calentando el ambiente entre ambos países. Pero las tensiones iniciaron un proceso de acelerado escalamiento cuando a mediados de junio se filtró la posibilidad de un acuerdo militar entre Colombia y los Estados Unidos, con el fin de profundizar la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Este hecho propició por parte de Caracas, una sistemática campaña nacional e internacional de rechazo a la presencia militar norteamericana en suelo colombiano, campaña que se radicalizó con la ratificación de dicho acuerdo por parte de Colombia y que llevó a Venezuela a cesar totalmente relaciones comerciales y políticas con su vecino, y liderar un proceso de aislamiento diplomático en los espacios regionales y subregionales de integración (OEA-UNASUR).

Los efectos del conflicto armado colombiano en territorio venezolano y las dinámicas que desde su gobierno y algunos actores sociales se tejen con el mismo, como lo sucedido durante la segunda entrega de secuestrados por parte de las FARC-EP, cuando el entonces Ministro del Interior venezolano Ramón Rodríguez Chacín, le manifestó al Comandante guerrillero a cargo de la liberación: “estamos muy pendientes de su lucha (…) mantengan ese esfuerzo y cuenten con nosotros” (Villarraga, 2008: 66), permiten afirmar desde una óptica conductista de las

relaciones internacionales, que las tensiones diplomáticas ocasionadas por presencia de las FARC-EP en territorio venezolano, se mantendrán en el futuro cercano.

3. EL MOVIMIENTO CONTINENTAL BOLIVARIANO[4]. UN REFERENTE POLÍTICO LEGAL DENTRO DE SU ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

El medio internacional usado por las FARC-EP para organizar las campañas de denuncia en contra del Estado colombiano, fueron los "Comités de Solidaridad con las Luchas del Pueblo Colombiano", figura copiada del "Comité Internacional de Solidaridad con el Pueblo de El Salvador" (CISPES), organización civil que apoyaba a la organización guerrillera salvadoreña Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), estos comités, en la práctica funcionan como las Organizaciones Políticas de los Obreros, planteadas por Lenin en su libro ¿Qué hacer?, en el cual se pregunta (Lenin, 1980: 76):

> ¿Cómo conciliar esta contradicción entre la necesidad de una organización amplia y de una clandestinidad rigurosa? ¿Cómo conseguir que las organizaciones gremiales sean lo menos clandestinas posible? En general, no puede haber más que dos caminos: o bien la legalización de las asociaciones gremiales (que en algunos países ha precedido a la legalización de las organizaciones socialistas y políticas), o bien el mantenimiento de la organización secreta, pero tan "libre", tan poco reglamentaria, que la clandestinidad quede reducida casi a cero para la masa de afiliados.

Los comités (Organización Política de Masas), son un ente intermedio (articulador y cualificador) entre las FARC-EP (vanguardia armada) y las bases (masas). Aquellos individuos de las bases que se destaquen por su activismo y compromiso con la causa colombiana pasan a la vanguardia (organización armada), los que no, siguen en el comité.

La Coordinadora Continental Bolivariana (CCB), tiene sus orígenes en septiembre de 2003, en el marco de la reedición de la Campaña Admirable, realizada

[4] Antigua Coordinadora Continental Bolivariana

por Simón Bolívar, entre 1812 y 1813. Según Carlos Casanueva, director ejecutivo de la CCB:

> Ahí nos reunimos dos mil representantes, delegados, miembros de organizaciones políticas, académicas y sociales de todo el Continente. Al culminar esa gesta con el grito y la consigna de que el ideario bolivariano está vigente y es más necesario que nunca, con la consigna: "Alerta que camina / la espada de Bolívar por América Latina" y con la necesidad política- histórica de culminar el proceso inconcluso de los libertadores de Nuestra América que quedó inconcluso en manos de la oligarquía. Bajo esa conclusión histórica, política y revolucionaria actual ante la embestida del imperialismo, del modelo económico neoliberal a sangre y fuego en nuestros pueblos, por eso se decide converger diversas organizaciones político-sociales bajo el ideario de liberación continental bolivariano. Al terminar esta campaña, en Septiembre del 2003 nos reunimos en Caracas en el Campamento Bolivariano por Nuestra América, para aprobar los documentos constitutivos el manifiesto, el llamamiento y la plataforma de lucha de la Coordinadora Continental Bolivariana (CCB) y una estructura básica. Bajo esos principios que levanta y mezcla el sentimiento de patriotismo con el revolucionario actual de Nuestra América (Mariategui.blogspot.com, 2009).

Las FARC-EP se vinculan a la CCB desde el propio momento en que nace, ya que dentro de sus cuadros directivos se incluyen dentro de sus quince presidentes honorarios a Manuel Marulanda Vélez y Alfonso Cano, en ese entonces, ambos eran miembros activos del Secretariado de las FARC-EP.

En la CCB, las FARC-EP encontraron una Organización Política de Masas (OPM), a través de la cual continentalizar legalmente su discurso y pretensiones políticas, superando de esta manera el alcance local de los Comités de Solidaridad con las Luchas del Pueblo Colombiano. Por medio de la CCB, las FARC-EP lograron instalar a nivel regional el tema de su reconocimiento como fuerza beligerante, su carácter de organización político-militar (no terrorista) y la repatriación de los guerrilleros Simón Trinidad y Sonia, extraditados a los Estados Unidos.

De hecho, el grupo de estudiantes mexicanos que murieron junto a Raúl Reyes

en el bombardeo de Angostura (1 de marzo de 2008), Ecuador, días antes, habían estado en el mismo campamento y según Torres (2009), compartieron con núcleos de apoyo a las FARC-EP de Italia, Chile, Ecuador y Australia. Precisamente, fueron ellos los encargados de llevar a Quito, el mensaje en video que Raúl Reyes, envió al II Congreso de la Coordinadora Continental Bolivariana, realizado en Quito del 24 al 27 de febrero, y en el que participaron cuatrocientos delegados de veinte países.

> El siguiente es un aparte del saludo de Raúl Reyes al II Congreso de la CCB:
> Quiero saludar al II Congreso de la Coordinadora Continental Bolivariana, que se celebra en Quito, saludar a cada uno de los delegados, a todos los bolivarianos. Se hace imprescindible la lucha antiimperialista en el continente para conseguir la emancipación de los pueblos. Hoy se es revolucionario y antiimperialista, o se es fascista, se es enemigo de los cambios que necesitan los pueblos. Esperamos que este congreso produzca conclusiones […] es necesario que nos expresemos en contra de las políticas de destrucción de la biodiversidad de la Amazonía, contra las políticas del Fondo Monetario Internacional, de la banca mundial, es decir todo lo que tiene que ver con la política neoliberal, la guerra que desata la Casa Blanca (Torres, 2009: 131).

Los objetivos políticos del Congreso se sintetizaron en: conformar y consolidar núcleos y frentes de apoyo a las FARC-EP, reconocer a las FARC-EP como fuerza beligerante, impulsar el canje humanitario y dar el salto de Coordinadora a Movimiento continental[5]. Cabe destacar que todos los Comités de Solidaridad con las luchas del pueblo colombiano hacen parte de la CCB.

En diciembre de 2009, se realizó en Caracas el Congreso constitutivo del Movimiento Continental Bolivariano, en el que participaron organizaciones sociales y políticas de treinta países y en el que se leyó una carta del fallecido Alfonso Cano, en ese entonces máximo Comandante de las FARC-EP, en la que señaló que la constitución de este movimiento continental es un deber inaplazable, y reiteró que el tratado militar firmado entre Colombia y Estados Unidos busca desestabilizar los procesos democráticos en América Latina.

[5] Las conclusiones del Segundo Congreso de la Coordinadora Continental Bolivariana [En línea]: http://www.aporrea.org/tiburon/n109960.html [Consulta: 12-01-2011].

CONCLUSIONES

La actividad internacional de las FARC-EP, se remonta a la década de los ochenta del siglo anterior, ya que en el marco de la realización de su Séptima Conferencia (1982), adquieren su mayoría de edad en términos políticos, al entablar de manera directa (sin mediación de ningún tipo) diálogos de paz con el gobierno colombiano y participar en un referente político amplio (la Unión Patriótica), en igualdad de condiciones con el Partido Comunista Colombiano. Esta independencia política también se reflejó en su actividad internacional, ya que es precisamente en este periodo, que inician su actividad diplomática, en principio limitada espacial y temáticamente, ya que se desplegaba en Centroamérica y el Caribe y buscaba su reconocimiento como actor político-militar y apoyos para su causa.

Al iniciarse la post guerra fría, las FARC-EP logran los mayores desarrollos de su actividad internacional, designan cuadros especializados para el trabajo internacional y establecen sus primeras oficinas públicas en México y Costa Rica y además despliegan un intenso trabajo político en Europa, especialmente en aquellos países con presencia de exiliados y perseguidos políticos colombianos. Dentro de las estrategias de esta etapa de su actividad internacional, se destacan la creación de Comités de Solidaridad con las Luchas del Pueblo Colombiano, como organizaciones sociales legales conformadas por nacionales de sus respectivos países y la conformación de ente coordinador de sus apoyos y simpatías en la región, la Coordinadora Continental Bolivariana. En esta organización, las FARC-EP tienen una caja de resonancia legal y amplia para sus objetivos y propuestas políticas, como por ejemplo, ser reconocidos como fuerza beligerante.

El desarrollo de su actividad internacional, fue posible en parte por la alineación de la política exterior colombiana con los Estados Unidos. La persistencia en el *respice polum*[6], dejó amplios espacios en Europa, Centro y Sur América, espacios que fueron llenados por la diplomacia de las FARC-EP. Diplomacia que por cierto, mantuvo continuidad en sus responsables, lo que generó estabilidad en su

[6] "Esta política, que buscaba el establecimiento de una relación bilateral profunda en temas comerciales, fue el marco en el que se ha desarrollado un alineamiento histórico de Colombia a los Estados Unidos" (Trejos, 2012: 155).

trabajo, también contó con un flujo permanente de recursos materiales y humanos y unos objetivos claros a largo plazo, que le permitieron entablar relaciones con organizaciones sociales, partidos políticos y gobiernos de distintos países.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera, M. (2003). La memoria y los héroes guerrilleros, *Análisis Político* (Bogotá) No 49.

Aristizábal, J. (2009). Plan Colombia II, Suramérica y las nuevas concepciones de la guerra, *Revista Arcanos*, No 15.

Catatumbo, P. (sin fecha). La estrategia política del libertador en las guerras de independencia, Recuperado de: http://www.simon-bolivar.org/Principal/bolivar/estrategia_politica.html

Comisión Internacional de las FARC –EP (2008) Revista Resistencia No 38.

Díaz, C. (1963). Derecho Internacional Público, Madrid, Ediciones Aguilar.

FARC-EP (2005). Esbozo histórico de las FARC. Recuperado de http://www.cedema.org/uploads/esbozo_historico.pdf

Ferro, J. & Uribe, G. (2002). El orden de la guerra. Las FARC-EP entre la organización y la política, Bogotá: Centro Editorial Javeriano.

Gaviria E. (2007) Derecho Internacional Público, Bogotá: TEMIS.

Harnecker, M. (1988). Colombia: Combinación de todas las formas de lucha, Bogotá: Ediciones Suramericanas.

Lenin, V. (1977). El imperialismo fase superior del capitalismo, *Obras Escogidas*, Moscú: Editorial Progreso.

Mariategui.blogspot.com (2009). La Coordinadora Continental Bolivariana no es una organización clandestina, es un movimiento político social público. Entrevista a Carlos Casanueva. Recuperado de http://mariategui.blogspot.com/2009/07/la-coordinadora-continental-bolivariana.html

Pérez, V. (2001). Simón Bolívar visto por Carlos Marx, Medellín, *Revista La Gran Colombia,* No1., Corporación Bolivariana Simón Rodríguez

Pinto, M. (2001). El Plan Colombia y los Procesos de Integración Subregional Andina. Visión desde Venezuela, Universidad Central de Venezuela, Ponencia preparada para ser presentada en el XXIII *Congress Latin American Studies Association*. Washington, D.C.

Rangel, A. (1999). Colombia: guerra en el fin de siglo, Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Ramírez, S. (2008). Relaciones Colombia-Venezuela, el momento crítico de una vecindad perpetua", *Revista Foro,* No 64.

Redvoluciones.org (2003) 16 Entrevistas a la Guerrilla Colombiana. Elaborado por Ospaaal.org y distribuido por Redvoluciones.org. Recuperado de: http://www.elortiba.org/pdf/entrevistas_farc.pdf

Torres, A. (2009). El juego del camaleón, Quito: Eskeletra Editorial.

Trejos, L. (2011). El Derecho Internacional Humanitario en el conflicto armado colombiano. Propuestas para su aplicación. *Revista Derecho y Humanidades*, No 18, Universidad de Chile.

Trejos, L. (2012). La política exterior del Estado colombiano (1958-2002). Muchas continuidades con pocas rupturas. *Revista Justicia*, No 22, Universidad Simón Bolívar.

Trejos, L. (2013). Dominio territorial y control social en el conflicto armado colombiano, en Barreira, C., González, R., González, F., Tavares, J., y Zuluaga, J. (coordinadores).

Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana. Toluca: CLACSO, UAEM, Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados.

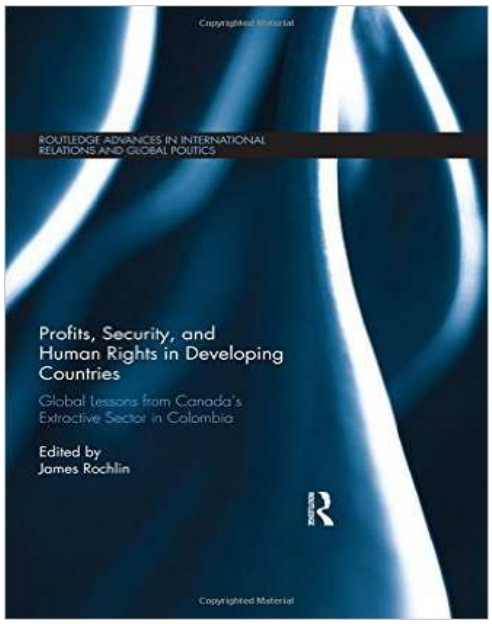
Vega, H. (2009). La fortaleza americana. Militarización de la política en la Región Andina. Santiago: ARCIS / CLACSO.

Villarraga, Á. (2008). ¿Una segunda oportunidad para el Acuerdo Humanitario?, *Revista Foro*, No 64.

Zedong, M. (1967). Selección de escritos militares, Pekín, Ediciones en lenguas extranjeras.

PROFITS, SECURITY, AND HUMAN RIGHTS IN DEVELOPING COUNTRIES: GLOBAL LESSONS FROM CANADA EXTRACTIVE SECTOR IN COLOMBIA

Editado por James Rochlin. (2015)
Routledge, New York.



El presente libro ofrece los resultados de una investigación de carácter interdisciplinario sobre las empresas extractivas canadienses establecidas en Colombia, en el marco del TLC entre ambos países con el objetivo de presentar lecciones prácticas sobre como promover seguridad corporativa y seguridad humana en las comunidades del hemisferio Sur.

Escrito en el idioma ingles el volumen está organizado de la siguiente manera: prólogo, reconocimientos, introducción, cuatro capítulos a manera de casos de estudios, relacionados con empresas canadienses que trabajan en el sector extractivo en Colombia, seguidamente un Análisis del tratado de libre comercio entre Colombia y Canadá, y finalmente conclusiones analíticas.

En la introducción el autor plantea los tres principales argumentos desarrollados a los largo del libro, en primer lugar la necesidad de una negociación tripartita entre el Estado, la empresa y la comunidad, segundo la importancia de la implementación de las evaluaciones de impacto de derechos humanos como instrumentos para promover una situación más segura y estable en materia del respeto de los derechos humanos y seguridad humana, y finalmente invita al Estado Colombiano adoptar una visión de desarrollo a mediano plazo que brinde no solo armonía política sino que favorezca a las comunidades y a las empresas.

Asimismo se establecen los conceptos claves bajo los cuales se realiza el análisis, como el enfoque crítico a la seguridad humana definida como el camino para alcanzar el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos en un mundo posmoderno. Luego hace un análisis de la historia política y económica colombiana

para concluir con un pequeño resumen de la presencia de las empresas canadienses en el sur global.

El segundo capítulo lleva por título Foreign Investment, Oil And Human Rights Security: The Case Of Pacific Rubiales Energy Corporation In Puerto Gaitán, de la Autoría de *Beatriz Eugenia Sánchez (Dir.), Marco Velásquez, Sebastián Rubiano, and Ana María Muñoz*. El capítulo ofrece un análisis de carácter legal sobre el caso de la empresa petrolera Pacific Rubiales Energy Corporation en Puerto Gaitán (Meta) en el año 2011. La problemática central involucra a actores locales y globales como la transnacional, los trabajadores, los sindicatos, la comunidad y el Estado, así como alegaciones de violación a los derechos de los trabajadores y afectación a la seguridad humana de la comunidad, situación que llamo la atención del Gobierno Nacional y permitió la realización de una negociación tripartita encabeza por el Estado.

De acuerdo con los autores en este caso confluyen tres tipos de sistemas legales: las leyes locales como el código laboral, los regímenes internacionales para la protección de la inversión extranjera como el Tratado del Libre Comercio entre Colombia (TLC) y Canadá, y las leyes globales y domesticas relacionadas con la responsabilidad de las compañías multinacionales en el campo de los Derechos Humanos. Al final del capítulo se plantean 4 conclusiones: 1) la actividad de una corporación transnacional tiene lugar en un contexto complejo de tensiones sociales, políticas, económicas y culturales y que las demandas realizadas por Canadá a Colombia en la firma del TLC no pueden estas aisladas este contexto. 2) los compromisos alcanzados por la compañía en materia de Responsabilidad social corporativa pueden ser efectivos para alcanzar mejores niveles de seguridad humana. 3) si bien las leyes de los inversionistas están diseñadas para proteger a estos, a menos que haya un cambio en sus estructuras e involucre protección a las personas y a las comunidades afectadas por la actividad, 4) sugieren la realización de una evaluación de impacto de derechos humanos tanto gubernamental como corporativa para promover la seguridad humana.

El capítulo tercero *Ethnicity, Episteme, and Gold : The Struggle For Human Security in Marmato* escrito por *James Rochlin,* hace alusión a la problemática

presentada en la población de Marmato en el departamento de Caldas donde se presenta un choque de intereses entre la transnacional Colombian Gold Corporation y la comunidad aislada de Marmato conformada principalmente por mineros artesanales, indígenas y afrodescendientes. Dentro de este caso, encontramos un claro ejemplo de cómo el Estado, tiene como prioridad los intereses de las de las corporaciones transnacionales y no los de la comunidad, pues se ve, como a través un decreto presidencial se marginaliza la labor de los mineros artesanales como mineros ilegales, así como el apoyo del Gobierno local en los procesos de Reubicación de la población por parte de la corporación.

Esta situación lleva a que se desarrollen amenazas a la seguridad humana tales como: a la supervivencia económica, herencia cultural, tradiciones étnicas, desplazamiento y asalto medioambiental. Dentro de las conclusiones a la que llegan los autores encontramos primero que las corporaciones antes de empezar a realizar un proyecto deben escuchar los intereses de las comunidades y a partir de ese dialogo realizarlos, segundo el Estado debe formalizar los mineros artesanales (actualmente catalogados como mineros ilegales) y finalmente destacan el hecho de como la organización y las alianzas de la comunidad con Organizaciones no Gubernamentales a nivel internacional pueden ser la clave para defender los intereses de las comunidades aisladas.

El cuarto capítulo, *The Gold Trade and Human Security in Segovia and Remedios* de *Adrián Restrepo Parra, Wilmar Martínez y Juan José Moncada.,* al igual que el capítulo tercero se analiza la actividad de extracción de oro realizada por la empresa Colombian Gold Corporation, pero en este caso en las comunidades de Segovia y Remedios las cuales a lo largo de la historia han sido víctimas de violencia sistémica debido a la presencia de grupos al margen de la ley como los paramilitares y la guerrilla, y debido a la extracción de este mineral, hoy en día se presentan altos niveles de contaminación ambiental.

En el capítulo se muestra como la empresa se ha visto envuelta en una serie de competencia con los con 196 mineros de la población que según el gobierno operan ilegalmente en la propiedad de la corporación transnacional. Al igual que la

comunidad la seguridad de Colombian Gold también se ve afectada debido al régimen del miedo que gobierna en la región, es decir la presencia de grupos armados ilegales. El mayor desafío en la región concluyen los autores consiste crear mayor seguridad humana especialmente en materia de la libertad de expresión, derecho al trabajo, participación política y sustentabilidad ambiental. Dentro de las recomendaciones a seguir se destaca la necesidad de una negociación tripartita en donde los trabajadores puedan reunirse con la corporación y el gobierno para poder abordar sus problemas, y plantear soluciones. Asimismo se hace un llamado al desarrollo de una nueva política nacional minera en Colombia en donde se incluye la promoción de la seguridad humana ya que ésta sería una ruta adecuada para la formalización de los Minero, es decir para una solución del conflicto.

El quinto capítulo se titula *Open Pit Coal Mining in Northern Colombia: Institutional Weakness and the Supremacy of Capital, e*scrito por Gustavo *Rodríguez Albor, Jairo Agudelo Taborda e Ibelis Blanco Rangel.* Es el último estudio de caso presentado en el libro, el cual plantea la situación que enfrentan las microcomunidades de Chancleta y Patilla ubicadas en departamento de La Guajira frente a la empresa Pacific Coal resources ltd., dedicada a la extracción de carbón.

La problemática central que se presenta es la debilidad institucional del Estado colombiano para ejercer control sobre las transnacionales mineras así como los desafíos que enfrentan las microcomunidades aisladas y desorganizadas para alcanzar la seguridad humana tras un proceso de reubicación. Si bien la empresa en cuestión no participó del proceso de reasentamiento de las microcomunidades, su actividad minera afecta la salud, derechos humanos y subsistencia económica. El estudio revela que tampoco han implementado programas de responsabilidad social corporativa en pro de la población. Dentro de las recomendaciones y las lecciones globales planteadas por los autores encontramos la necesidad de mejorar el circuito de comunicación entre la comunidad y la empresa para poder desarrollar programas de responsabilidad social corporativa, haciendo énfasis en la realización de evaluaciones de impacto de derechos humanos para coordinar estos mismos programas. También se hace un llamado de mayor presencia institucional del Estado para actuar como

garante de los derechos humanos y seguridad humana así como empezar a proveer servicios básicos para la comunidad.

El sexto capítulo escrito por *Gus Van Harten*, *The Canada-Colombia Free Trade Agreement: Imbalances in the Legal Rights and Responsibilities of Canadian Investors in Colombia* provee un análisis legal del tratado de libre comercio entre Colombia y Canadá incluyendo sus acuerdos adicionales sobre los derechos de los trabajadores y el medio ambiente en relación con el sector extractivo y adicionalmente analiza el tercer reporte de los derechos humanos de Colombia. La mayor cuestión examinada es que la conducta de los inversores canadienses es protegida por el TLC. Dentro de las conclusiones a las que se llega el autor es que TLC efectivamente empodera a los inversionistas y que sus mecanismos para asegurar el cumplimiento de los Derechos Humanos no solo son débiles sino que vulnera los derechos de los trabajadores y otros actores como las Organizaciones No Gubernamentales no tienen participación.

En este mismo orden de ideas, Van Harten afirma que los derechos legales deben ser distribuidos equitativamente entre los estados, la corporación, la comunidad finalmente tras el análisis del reporte en derechos humanos, encontró que no se ven muchos avances y que son utilizados por el gobierno como una propaganda para convencer a los inversores y a la población civil de su visión del Progreso.

En el Séptimo capítulo del libro se encuentran las conclusiones analíticas escritas por el editor *James Rochlin* y *Claudia Donoso*. En este apartado los autores presentan las conclusiones a través del estudio de los cuatro casos y de acuerdo con las principales temáticas tratadas a lo largo del libro. En primer lugar del tema de la seguridad se concluye que cuando una corporación transnacional se involucra en una comunidad víctima de la violencia a lo largo de la historia, su presencia solo agrava la situación y por tanto la comunidad y la empresa comparten un interés en evitar que esta se agrave y reducir los niveles actuales. En segundo lugar en cuanto a los derechos humanos el tema del desplazamiento es la situación más delicada y difícil de llegar a resolver de manera que beneficie a la población y a la corporación. En tercer lugar se destacan los derechos de los trabajadores, los autores afirman que dada las

condiciones de Colombia en donde la mano de obra es barata y el Estado tiene poca presencia, se crea un ambiente propicio para la vulneración de los derechos de los empleados incluyendo la libre asociación. En cuarto lugar se encuentran derechos étnicos los cuales deben ser tenidos en cuenta por parte de las empresas ya que en muchas ocasiones debe aceptarse que los intereses de las etnias serán irreconciliables y esta situación podría llevar a la cancelación del proyecto y generar pérdidas económicas para la empresa. En sexto lugar el desarrollo, un tema controversial en el cual la inclusión social es la clave para alcanzar un modelo sostenible, en el caso de Colombia este modelo es cuestionable ya que la prioridad está enfocada en el sector extractivo que no solo es inestable sino que su actividad representa amenazas medioambientales.

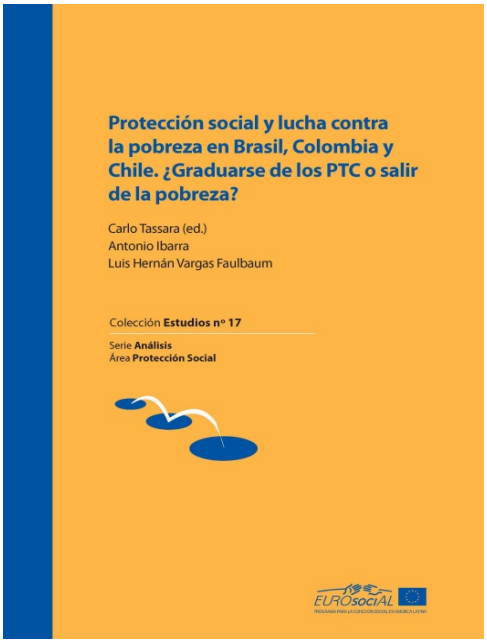
En los últimos apartados de las conclusiones se plantea cómo mejorar la evaluación impacto de derechos humanos tanto gubernamentales como corporativas. En cuanto a las primeras los autores afirman que éstas no son tomadas por el gobierno Canadiense ni Colombiano como herramienta seria, para mejorar la situación de derechos humanos y la seguridad humana. Es importante destacar que una evaluación de impacto de derechos humanos gubernamentales puede ser usada de una manera más amplia para hacer una crónica de las condiciones generales de los derechos humanos en Colombia de una manera más balanceada que beneficie a los inversores y a la comunidad. En cuanto a la segunda, los autores hacen énfasis en que muchos de los problemas presentados en los casos de estudios no habrían ocurrido si las compañías hubiesen realizado esta evaluación antes iniciar sus proyectos, pues estás pueden ser usadas como una herramienta para evaluar la situación antes de la etapa de inversión real y pueden trazar un curso para mejorar las condiciones existentes y los problemas de seguridad humana de la región a las que se enfrentarán en un futuro.

Steffy Pineda Ahumada

Profesional en Relaciones Internacionales. Universidad del Norte, (Colombia)

PROTECCIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA EN BRASIL, COLOMBIA. Y CHILE ¿GRADUARSE DE LOS PTC O SALIR DE LA POBREZA?

Carlo Tassara (Editor); Antonio Ibarra y Luis H. Vargas Faulbaum (2015).
Programa EUROsociAL. Con la colaboración del Instituto Ítalo-Latinoamericano (IILA) y del *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP).



La reducción de la pobreza ha sido la prioridad de las políticas públicas sociales en las dos últimas décadas en América Latina. Tras las cicatrices sociales que dejaron las políticas de ajuste estructural en la década de los noventa con una drástica reducción del gasto social, desde el inicio de siglo se multiplicaron las iniciativas destinadas a erradicar los altos índices de pobreza que se alcanzaron en la región. La confluencia de un ciclo económico favorable que incrementó los recursos públicos disponibles, la llegada al poder de gobiernos de izquierda y el énfasis que la agenda internacional puso en la erradicación de la pobreza y la indigencia en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), favorecieron que durante la pasada década y media se redujeran de forma importante las tasas de pobreza en América Latina, aunque la reducción de la desigualdad fuese moderada. Desde una óptica de medio plazo los logros obtenidos merecen un estudio comparado y sistemático de las experiencias que han sido implementadas en diferentes contextos. Tal y como hace este libro[1], que analiza las experiencias de Brasil, Colombia y Chile. Este ejercicio es aún más pertinente cuando, frente a un cambio de ciclo económico, la contracción de recursos

[1] La obra es una edición no venal, está libremente disponible para la consulta y se puede descargar en el siguiente enlace
https://www.academia.edu/16840419/Protecci%C3%B3n_social_y_lucha_contra_la_pobreza_en_Brasil_Colombia_y_Chile._Graduarse_de_los_PTC_o_salir_de_la_pobreza

para las políticas públicas presiona a los tomadores de decisiones a demostrar la eficacia de los recursos destinados a las políticas sociales.

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) destinados a las capas de población más desfavorecida han sido sin duda una de las innovaciones en la política social latinoamericana que se han extendido por toda la región y ha generado el interés internacional de los especialistas con sus valedores y sus detractores. Estos programas comparten patrones comunes como el poner a la familia como sujeto de la intervención, más allá de la situación individual de cada uno de sus miembros, y el establecimiento de condicionalidades en términos de acceso a servicios básicos de salud, educación y nutrición a cambio de una transferencia monetaria. Pero, a partir de ahí, existen grandes diferencias tanto en su extensión como en sus características. El intercambio de experiencias se ha convertido en un instrumento de aprendizaje a través del cual unos países observan la evolución y resultados obtenidos por otros con el fin de ir adaptando sus políticas a escenarios cambiantes. Este libro es un ejemplo de ese aprendizaje colaborativo que ha sido propiciado por programas de cooperación como EUROsociAL, con financiación de la Unión Europea, pero también con un papel protagonista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que ha tenido un papel fundamental en la diseminación de un enfoque netamente latinoamericano de las políticas sociales que se adapte a la realidad regional y sus procesos de desarrollo.

Esta monografía, no solo hace un estudio comparado de las experiencias de las PTC en tres países con situaciones diversas como Brasil, Colombia y Chile, sino que permite extraer y sistematizar lecciones extrapolables al conjunto de la región. Además se interroga hacia dónde han de evolucionar dichos programas dentro de una lógica de transformación social que, más allá de achicar la franja de población por debajo del lindar de la pobreza, acabe con las estructuras y dinámicas que causan la exclusión y la desigualdad de oportunidades. En este sentido, los autores del libro recogen el recorrido que va desde la focalización de las políticas sociales en la erradicación de la pobreza hasta la lógica de la universalización de los derechos y un

enfoque integral de la inclusión social. Ese es un camino ya en marcha, pero en el que queda un buen trecho por recorrer.

Las evaluaciones realizadas aún son fragmentarias y son mayoritariamente positivas respecto a una mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios. Pero son ambiguas respecto a los cambios sociales estructurales necesarios para desterrar la exclusión social como riesgo. La pobreza y la indigencia se han reducido en América Latina, pero se ha reducido también el ritmo de disminución en los últimos años y la vulnerabilidad de amplias capas de la sociedad persiste. De ahí el interrogante que se incorpora al título de la monografía, que hace referencia a la necesidad de que esos programas no sean una prisión permanente para sus destinatarios, sino que consigan ser un trampolín para abandonar la situación de vulnerabilidad y dependencia de forma permanente.

El tratamiento que se da a los estudios de caso incluye un análisis del contexto de los PTC en cada uno de los países dentro del conjunto de las políticas públicas y las estrategias de reducción de la pobreza y explica la cobertura, el diseño, su estructura institucional y la identificación de los beneficiarios. Eso permite tener una visión comparada de diferentes propuestas, pero también un recorrido histórico sobre su evolución y como han ido creciendo y modificando su enfoque, desde una focalización muy fragmentada, hacia otros planteamientos más sistémicos y basados en un modelo de derechos sociales universales que deben ser garantizados por los poderes públicos. La principal novedosa aportación del libro, es que se ocupa de analizar el estado del arte en relación a la medición del impacto de los programas y pone especial énfasis en el análisis del diseño e implementación de las estrategias de salida que garanticen que las familias e individuos graduados no queden en riesgo de recaída en la pobreza y exclusión.

La diversidad de los estudios de caso elegidos permite comparar las consecuencias de las diferentes condiciones que determinan la graduación de los beneficiarios de los programas y las distorsiones que se pueden crear con incentivos perversos de permanencia. También se abordan los sistemas de monitoreo y evaluación y las dificultades que comporta una información fragmentada y no

contrastada en la gestión de los programas y para el análisis de su eficacia e impacto. Uno de los puntos centrales para la medición de ese impacto es la conexión de los PTC con la posterior inserción laboral de los beneficiarios, incluyendo la formación laboral para los sectores más desfavorecidos y la prevención del trabajo infantil. En este sentido, la alta volatilidad del empleo y su mala calidad, así como la informalidad, se presentan como obstáculos importantes para consolidar la salida de la pobreza de los sectores más vulnerables y eleva los riesgos de recaída. La inseguridad económica es un elemento que determina en gran medida la desigualdad de oportunidades. Y la desigualdad es la asignatura pendiente de América Latina.

Es por ello que los autores señalan que los PTC tienen mayor impacto en la reducción de la pobreza extrema gracias a las transferencias monetarias modestas a las familias más humildes, que así logran cubrir las necesidades básicas, pero son menos eficientes en la superación de la pobreza moderada, que supone la salida de la franja de vulnerabilidad en la que viven millones de familias que pasan de una condición a otra por factores que les es imposible controlar. De ahí se deriva la necesidad de que, más allá de los programas focalizados para los más vulnerables, se creen sistemas de protección social que cubran a la población frente a las contingencias de carácter temporal.

De la comparativa entre los tres países se destaca el caso de Brasil, que en la última década ha desarrollado unos PTC de amplia cobertura que han sido acompañados por la universalización de los servicios básicos y por políticas de revalorización del salario mínimo, de empleabilidad y de promoción del trabajo formal (que de todos modos sigue siendo alta, de entorno al 47%). Dos características importantes de los PTC de Brasil, destacadas por los autores, es que, por una parte se introdujo un sistema de búsqueda activa de beneficiarios que trata de llegar a aquellos sectores más excluidos, por otra parte el incumplimiento de las condicionalidades en materia de salud y educación, no comporta una salida del sistema sino un refuerzo del seguimiento a la familia. En general, las reglas de graduación en Brasil son más flexibles y aquellas más formales, como el cumplimiento de la mayoría de edad, van acompañadas de otros programas de seguimiento.

El caso de Colombia es más reciente y, aunque busca la complementariedad tiene una estructura aún bastante fragmentada entre diferentes categorías de beneficiarios. El nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 está muy vinculado a las condiciones para orientar el post-conflicto y establece metas concretas por territorios en función de distintas regiones. El sistema de protección social se ha estructurado bajo el enfoque de manejo social del riesgo que busca asistir a la población vulnerable y a los sectores en extrema pobreza. Las evaluaciones del programa más emblemático, Familias en Acción, mostraron efectos positivos en temas como matriculación escolar, nutrición, vivienda y salud, sin embargo también se encontraron debilidades en altas tasas de repetición en la escuela y dificultades de los jóvenes para insertarse en el mercado laboral. Por otra parte, dado el incremento de las brechas regionales en materia de pobreza, se ha procedido a una descentralización del programa que permite llegar a más municipios en zonas alejadas. Una característica del programa es que para la identificación de las familias se utiliza un sistema de información que incluye el enfoque de capacidades de Amartya Sen y responde a un concepto multidimensional de pobreza. La decisión de graduación de una familia se hace en función del cumplimiento de la mayor edad del hijo menor.

Chile, es de los tres países el que tiene una menor tasa de pobreza y al mismo tiempo unos PTC menos amplios. El país pasó de los primeros programas focalizados de atención a las necesidades básicas a una progresiva universalización de las políticas sociales con un enfoque de derechos. En lo referente a las políticas sociales no contributivas, el sistema chileno establece una complementariedad entre las transferencias monetarias del programa Chile Solidario, el acompañamiento psicosocial, los servicios sociales del Ingreso Ético Familia y el fomento de la inserción laboral. Con el programa Ingreso Ético Familiar en 2012 se ha procedido a un aumento de la cobertura y los montos de las transferencias y se ha introducido una lógica de mayor acompañamiento psicosocial. La identificación de las beneficiarios se mide a través de la Ficha de protección social que trata de identificar las vulnerabilidades de la familia. Una característica de los PTC chilenos es su corta

duración ya que es solo dos años para el Ingreso Ético Familiar y cinco para Chile Solidario, con reglas de graduación muy estrictas, aunque se hace un proceso de acompañamiento a la salida.

De la comparación entre los tres estudios de caso se observa que, aunque se enfrentan a interrogantes similares, las respuestas son diferentes en función de las características de la pobreza que se da en los distintos países en términos de incidencia y reparto. Sin embargo, un aspecto común es la necesidad de una creciente integración entre los PTC, que nacieron para dar respuesta a situaciones críticas, y unos sistemas de protección social que han venido ampliándose gradualmente durante la última década con un enfoque más universalista.

Otra característica compartida es que se ha ido pasando de una pobreza concebida en términos cuantitativos de ingreso a un concepto de pobreza multidimensional, que implica la prestación de servicios sociales más amplios, incluso en aquellos casos que utilizan un criterio monetario como línea de base de la pobreza.

Una tendencia, que se observa también en otros países, es que la permanencia o salida de las familias en el programa se haga a través de unos procesos de certificación periódicos en los que se evalúa la situación de los beneficiarios en función de criterios preestablecidos. No obstante, eso último precisa la elaboración de sistemas de medición con indicadores fiables y objetivables que no se basen solo en una declaración del beneficiario. La mejora de los sistemas de indicadores sociales nacionales es una herramienta imprescindible para una buena aplicación de estos programas focalizados.

Tal como señala el editor del libro, Carlo Tassara[2], tanto en el capítulo introductorio como en las conclusiones, el reto de los PTC es cómo vincularlos con estrategias de salida de la pobreza que sean sostenibles. Se pueden mejorar mucho técnicamente los programas, hacer una mejor focalización, establecer criterios más ajustados de entrada y salida y ofrecer mejores prestaciones, pero no es garantía de

[2] Más información sobre su trayectoria académica y profesional está disponible en https://uniroma1.academia.edu/CarloTassara

éxito. Por el contrario, la lucha contra la pobreza requiere establecer un sistema de protección social de carácter universal.

Universalidad y focalización no son términos antagónicos, como se quiso hacer ver en décadas anteriores, ya que la atención especial a las personas más vulnerables es parte de una universalización que tiene en cuenta las diferencias. De la misma forma los sistemas de protección contributivos deben convivir con los no contributivos para garantizar la redistribución y la sostenibilidad del sistema.

El libro termina, volviendo la mirada hacia Europa para concluir que, aunque los contextos son diferentes, se está produciendo un progresivo acercamiento de los modelos de protección social a los más desfavorecidos; por una parte con la introducción del concepto de renta mínima ciudadana y, por otra, con la diversificación de los programas sociales para incorporar un enfoque más sistémico conforme con la naturaleza multidimensional de la pobreza. La crisis económica que ha golpeado con fuerza a millones de familias europeas ha puesto en evidencia cuan frágil es el mantener el estado del bienestar incluso en países de renta alta. El reto es mayor en países de renta media con recursos más limitados, pero no es menor la necesidad y este libro plantea algunos de los principales desafíos para abordarlo.

Anna Ayuso

Investigadora Sénior para América Latina, CIDOB.

Barcelona (España).