

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES

**UNA EXPLICACIÓN DEL “ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN SOBRE
COOPERACIÓN Y SEGURIDAD DE INFORMACIÓN” DESDE LA PERSPECTIVA
DEL INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL**

Tutor del trabajo:

HENRY CANCELADO

Autor del trabajo:

RICARDO ADOLFO CLAVIJO

Bogotá, Enero de 2017

**UNA EXPLICACIÓN DEL “ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN SOBRE
COOPERACIÓN Y SEGURIDAD DE INFORMACIÓN” DESDE LA PERSPECTIVA
DEL INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL**

TABLA DE CONTENIDO

<u>INTRODUCCIÓN</u>	6
1. <u>INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL.</u>	12
1.1 <u>Aproximación desde la Teoría de las Relaciones Internacionales.</u>	12
1.1.1 <u>El “debate” realismo – idealismo.</u>	13
1.1.2 <u>El debate realismo – transnacionalismo.</u>	15
1.2 <u>La aparición del institucionalismo neoliberal.</u>	18
1.2.1 <u>Una perspectiva de la política mundial.</u>	20
1.2.2 <u>El institucionalismo liberal como enfoque.</u>	22
1.3 <u>La utilidad y práctica del institucionalismo neoliberal.</u>	26
2. <u>COLOMBIA: RECONFIGURACIÓN NACIONAL Y REGIONAL</u>	31
2.1 <u>La transición: de la Seguridad Democrática a la Prosperidad Democrática y Juntos por un Nuevo País.</u>	31
2.1.1. <u>Seguridad Democrática, un halo de protección para la sociedad civil.</u>	32
2.1.2 <u>Prosperidad Democrática, Paz, Equidad y Educación: un giro inesperado en la realidad nacional.</u>	39
2.2. <u>Contexto regional</u>	52
2.3. <u>Contexto multilateral</u>	63

3.	<u>ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE</u>	68
3.1.	<u>Antecedentes</u>	68
3.2.	<u>Estructura</u>	71
3.3.	<u>Direccionamiento estratégico</u>	74
4.	<u>EL ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE SOBRE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD DE INFORMACIÓN.</u>	80
4.1	<u>El Acuerdo de Cooperación entre Colombia y la OTAN.</u>	83
4.2	<u>Relación de cooperación entre Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)</u>	86
4.3	<u>El Acuerdo de Cooperación Colombia – OTAN desde la perspectiva del institucionalismo neoliberal.</u>	93
5.	<u>CONCLUSIONES</u>	99
6.	<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	103

LISTA DE TABLAS

1 Diagnóstico seguridad y defensa nacional 2010	40
2 Zonas de acción focalizada Política de Seguridad y Defensa Nacional	42
3 Objetivos y estrategias Política de Seguridad y Defensa Nacional 2010-2014	43
4 Cifras de seguridad, diagnóstico 2015	47
5 Retos y Objetivos Estratégicos.	48
6 Acuerdos negociados por Colombia.	64

LISTA DE GRÁFICAS

1 Estructuras de trabajo de la OTAN	72
--	-----------

LISTA DE ACRÓNIMOS

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

ELN: Ejército de Liberación Nacional

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe

RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito fundamental abordar de una manera analítica la existencia de un Acuerdo entre Colombia y la OTAN sobre cooperación y seguridad de información, intentando profundizar en sus posibilidades y limitaciones. Para ello, se basa en una revisión de los intereses en materia de política exterior del Estado colombiano y de la Alianza Atlántica. Lo anterior, desde la perspectiva del institucionalismo neoliberal, que concibe los Estados como los actores centrales del sistema internacional pero que no sólo buscan la maximización del poder para conseguir la seguridad sino que también cooperan entre sí con una variable sistémica intermedia: las instituciones y reglas de conducta internacionales, que conforman y determinan a su vez, el comportamiento de los mismos Estados.

ABSTRACT

The main purpose of this paper is to analyze the existence of an agreement between Colombia and The NATO about cooperation and information security, trying to deepen its possibilities and limitations. This paper is based on a review on the interests of the foreign policy of the Colombian State and the Atlantic Alliance. From the perspective of neoliberal institutionalism, which conceives the States as the main actors of the international system, but not only seeks the maximization of power to achieve security, but also cooperates with an intermediate systemic variable: the institutions and the international rule of law, which shape and determine, in turn, the behavior of the States themselves.

INTRODUCCIÓN

El pasado 23 de noviembre de 2016 la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, encargada de la política internacional, defensa nacional, fuerza pública y tratados públicos, entre otros asuntos, recibió el Proyecto de Ley No. 194 de 2016 Cámara - 098 de 2015 Senado “Por medio de la cual se aprueba el *“Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”*, suscrito en Bruselas, el 25 de junio de 2013” para iniciar el trámite legislativo correspondiente.

El proyecto es una iniciativa de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, María Ángela Holguín y Luis Carlos Villegas respectivamente, y viene de ser aprobado en el Senado de la República. Faltan dos debates en el Congreso para que sea Ley de la República¹.

No obstante, esta no es la primera vez que el órgano legislativo colombiano se ocupa del mismo tema. El Proyecto de Ley No. 168 de 2013 Cámara – 086 de 2013 Senado ya había cumplido con todo el procedimiento ordinario y se había convertido en la Ley 1734 de 2014 validando ya el Acuerdo con la OTAN, pero la Sentencia C-337/15 de la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la norma debido a la configuración de un vicio de procedimiento insubsanable durante el trámite legislativo: la imposibilidad de verificar el número de senadores que aprobó el proyecto de ley durante el segundo debate².

¹ Para que un proyecto de ley pueda convertirse en ley, es necesario que surta cuatro debates al interior del Congreso de la República, dos en el Senado y dos en la Cámara de Representantes, el primero de ellos será en la Comisión Constitucional que sea competente y el segundo en la Plenaria. Véase Lancheros G. J. C. (2013). *Trámite legislativo ordinario y especial*. Bogotá, Colombia. Fundación Konrad Adenauer – KAS – Colombia.

² Vale la pena recordar que sobre las leyes aprobatorias de tratados internacionales, existe control de constitucionalidad completo y automático, y versa tanto sobre el contenido material del Acuerdo y de su ley aprobatoria, como sobre la concordancia entre su trámite legislativo y las normas constitucionales. Véase artículo 241-10 de la Constitución Política.

Así las cosas, en nombre del Gobierno Nacional y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2 y 224 de la Constitución Política de Colombia, los ministros arriba señalados tuvieron que presentar nuevamente a consideración del Congreso este proyecto de ley para ratificar el Acuerdo. Es la segunda jugada para internarlo completamente en el ordenamiento jurídico nacional.

Destaca entre la exposición de motivos del proyecto, la idea de que el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información se suscribe con el fin de establecer una relación de cooperación que permita intercambiar información y experiencias en temas militares de mutuo interés para las Partes. Además, se dice que la cooperación entre la OTAN y Colombia tiene como propósito fundamental fortalecer la capacidad operativa de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Por su parte, el Ministerio de Defensa Nacional, pidiendo declarar exequible la Ley 1734 del 8 de septiembre de 2014, le escribió a la Corte Constitucional:

La experiencia de Colombia en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia transnacional en general, es hoy reconocida a nivel internacional, incluyendo la OTAN. Así, con el presente Acuerdo, Colombia tiene la intención de compartir sus capacidades y su experiencia con la OTAN, así como tener acceso a las mejores prácticas y a los altos estándares en áreas como logística, transformación de Fuerzas Armadas, misiones humanitarias, misiones de paz, derechos humanos y contratación pública en materia de defensa, entre otros (Sentencia C-337/15. MP. Myriam Ávila Roldán).

Más aún, el Acuerdo se ha perfilado como un valioso instrumento dentro del marco de la estrategia de cooperación internacional que en temas de defensa y seguridad, Colombia despliega en los ámbitos bilateral y multilateral. Dicha estrategia busca ampliar las capacidades, modernizar y profesionalizar con los últimos avances, a las mujeres y a los hombres que hacen parte de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con miras a que Colombia se consolide como un actor relevante en los escenarios regionales, hemisféricos y globales (Ministerio de Defensa Nacional, 2014).

Justamente, esa última pretensión -que Colombia se consolide como un actor relevante en los escenarios regionales, hemisféricos y globales- aunada al anuncio de un Acuerdo con la OTAN, parece indicar cierta clase de *perturbación* por parte de los vecinos. “Los Gobiernos de Venezuela, Nicaragua y Bolivia interpretaron el acercamiento entre Colombia y la OTAN como un primer paso de Colombia para convertirse en una amenaza para la estabilidad regional (...) Igualmente Brasil y Ecuador manifestaron su inquietud debido a que las potencias que la conforman se han manifestado contra la integración y los procesos democráticos del continente”. (Telesur, 2015).

Silvina S. Gastaldi explica que tras el anuncio, los Estados miembros del ALBA (especialmente Bolivia, Ecuador y Venezuela) formularon las más duras críticas hacia la intención colombiana de sumarse a la alianza militar liderada por Washington, lo cual reinstaló la preocupación de tales Estados. El acercamiento de Colombia a la OTAN se proyecta bajo un contexto de armonización de las relaciones exteriores con los Estados suramericanos que el presidente Juan Manuel Santos ha venido procurando y esto podría generar un contrasentido: habría dificultades al interior de la alianza suramericana, en caso de profundizarse la cooperación militar con los países del Tratado del Atlántico Norte. (Gastaldi, 2014).

De modo similar, Socorro Ramírez (2014) sostiene que la alianza con la OTAN suscita preocupación en Latinoamérica y representa una apuesta riesgosa para el gobierno del presidente Santos, quien desde su llegada al poder, en agosto de 2010, se había caracterizado por desarrollar una política de acercamiento con sus vecinos Venezuela y Ecuador y por participar en el proceso de integración regional en el marco de la UNASUR.

Pero, ¿está comprometiendo el Estado colombiano la estabilidad de su vecindario con la firma de un Acuerdo con la OTAN? ¿el contacto con la OTAN va en detrimento del contacto regional? ¿realmente existen riesgos de consideración? ¿en qué consiste verdaderamente el arreglo pactado entre Colombia y la OTAN? Es más, ¿por qué le interesa a cada Parte convenir algo con la otra? ¿cuáles son los objetivos e intereses de política exterior que se están compaginando e involucrando?

Conforme la visión del Gobierno de Colombia, el propósito de la relación de cooperación se traduce en dos aspectos principales:

- contar con un espacio idóneo en que el país puede ofrecer y mostrar la experiencia de sus Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, el secuestro, la extorsión, el lavado de activos y otras amenazas transnacionales que hoy afecta a muchos países en el mundo y que amenaza la seguridad y estabilidad internacional, al igual que la formación en derecho humanos de los uniformados y los procesos de fortalecimiento de las instituciones de seguridad; y,
- en el marco de la cooperación, la OTAN ofrecerá a Colombia la posibilidad de tener acceso a conocimiento, experiencia, buenas prácticas en materia de misiones de paz, misiones humanitarias, derechos humanos, justicia militar, procesos de transformación y mejoramiento del sector de defensa y seguridad. (Ministerio de Defensa Nacional, 2014).

El escenario global y el propio concepto de seguridad han sufrido transformaciones que han obligado a todos los actores del sistema internacional a replantear sus estrategias, acciones y socios. En ese sentido, pareciera viable que una Organización Internacional como la OTAN y un Estado con las características del colombiano, consientan un acuerdo para enfrentar las nuevas amenazas.

De cara a la evidente y clara percepción negativa que tienen los vecinos respecto a los nuevos vínculos de Colombia con la OTAN, vale pena acercarse con mayor precisión al Acuerdo de cooperación suscrito, y de esa manera, entenderlo en todas sus dimensiones, comprender las implicaciones y sobre todo, su naturaleza en el ámbito disciplinario de las relaciones internacionales.

La intención de este trabajo académico consiste fundamentalmente en preguntarse por qué existe un Acuerdo entre Colombia y la OTAN sobre cooperación y seguridad de información, intentando profundizar en sus posibilidades y limitaciones. Lo anterior, desde la perspectiva del institucionalismo neoliberal, que concibe los Estados como los actores centrales del sistema internacional pero que no sólo buscan la maximización del poder para conseguir la seguridad sino que también cooperan entre sí con una variable sistémica intermedia: las instituciones y reglas de conducta internacionales, que conforman y determinan a su vez, el comportamiento de los mismos Estados (Keohane, 1995).

Como hipótesis, se sustenta que la constitución del Acuerdo Colombia – OTAN se configura como un arreglo institucional enmarcado en una dinámica pendular de la estrategia exterior del Presidente Santos en materia de seguridad y que tiene en cuenta dos realidades, una regional y otra mundial, lo que no debe significar enfrentamiento ni contradicción entre ambas. Se puede demostrar que el Acuerdo es una parte de la materialización de dicha estrategia, que valora la cooperación en el nivel multilateral

con socios extra regionales sin que la estabilidad y el entendimiento amistoso con los países vecinos se vean comprometidos.

Para poder ofrecer una explicación suficiente al interrogante, el trabajo se estructura en cuatro secciones. La primera expone y traza los fundamentos teóricos necesarios para poder elaborar una postura crítica sobre el caso particular que pretende abordar este documento teniendo en cuenta la utilidad que puede significar el enfoque del institucionalismo neoliberal de Robert Keohane. En un segundo momento, habrá que conocer la política exterior de Colombia en materia de seguridad, clarificando la importante transición de Uribe a Santos para poder deducir por qué un socio como la OTAN le interesa y dentro de qué estrategia multilateral se ubican las intenciones de un Acuerdo como el que ahora es objeto de estudio. Así mismo, hay que examinar el estado actual del panorama regional para determinar por qué el acercamiento Colombia – OTAN se está asumiendo como una preocupación, en un momento en el que las apuestas del Gobierno están dirigidas hacia la plena normalización de las relaciones. Un tercer capítulo indagará sobre las perspectivas de la OTAN para también interesarse en un acuerdo con un socio extra regional en los términos y condiciones fijados. La última sección se ocupa especialmente de analizar el Acuerdo desde el enfoque teórico planteado vinculando todos los elementos conceptuales tanto como los prácticos con la esperanza de obtener resultados acerca de las posibilidades y limitaciones. Finalmente habrá una serie de conclusiones que permiten responder efectivamente la pregunta planteada.

1. INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL

El objeto de este capítulo es trazar un marco teórico que funcione como una carta de navegación para explicar la gestación del Acuerdo de cooperación entre el Estado colombiano y la Alianza del Atlántico, en medio de “los cambios en el sistema internacional, en el concepto de seguridad y en la percepción de los países sobre sus vulnerabilidades” (García Cantalapiedra, 2004, p.82).

1.1. Aproximación desde la Teoría de las Relaciones Internacionales

Acorde con las conclusiones de M.S. González (2001), uno de los elementos más persistentes que caracterizan el proceso de teorización sobre las Relaciones Internacionales es la centralidad del realismo/neorrealismo, todos los intentos de teorizar se hacen desde o contra él, así los postulados realistas siguen siendo el principal punto de referencia teórico.

No cabe duda de que el realismo ha sido la tradición dominante y más influyente en la disciplina, hasta el punto que se ha llegado a considerar que el resto de la historia de las Relaciones Internacionales es, en muchos aspectos, una nota a pie de página del realismo (Dunne, 1996, como se citó en González, 2001). En términos de González:

Durante largos períodos se ha hablado de una “hegemonía” del realismo en la disciplina. Ha sido una hegemonía con altibajos, pero que actualmente sigue muy viva en la versión del “neorrealismo”. Por su parte, las distintas corrientes liberales han sido el contrapunto tradicional al realismo (...) Si tradicionalmente realismo y liberalismo se presentaban como enfoques irreconciliables, no ocurre lo mismo con los actuales neorrealismo y neoliberalismo. De hecho, ambas corrientes comparten el mismo programa de investigación o, en otras palabras,

una agenda común (...) El hecho de que los dos enfoques no se hayan fusionado, pese a tener un programa de investigación común, significa que sigue habiendo diferencias en las maneras en que ambos intentan explicar la realidad internacional (González, 2001, p. 9).

Merece la pena recordar un poco la historia del diálogo entre las dos posiciones, cuyo primer momento se remonta al período de entreguerras, y el segundo durante los años setenta.

1.1.1.El “debate” realismo – idealismo.

La trayectoria científica de la teoría de las relaciones internacionales inició prácticamente al tiempo en que se origina el debate entre idealistas y realistas, y de donde sobresale específicamente la figura de Hans Morgenthau, cuya bibliografía recoge más de trescientas referencias entre libros, artículos, compilaciones de artículos, textos de conferencias, colaboraciones en obras colectivas, etc.

Sin embargo, sintetiza Esther Barbé (1987), la esencia de su obra queda recogida en tres títulos que cubren a su vez las áreas de estudio del autor. Se trata de *Scientific man vs. Power Politics* (1946), *Politics among Nations* (1948) y *In defense of National Interest* (1951). Lo que en términos de áreas de estudio significa: filosofía de la ciencia y filosofía política, teoría de las relaciones internacionales y análisis de la política exterior americana.

El estudio de la teoría realista de la política internacional se ha realizado a partir de la adscripción por parte de Morgenthau al realismo político, determinando sus características junto a la utilización de dos categorías de análisis: interés

nacional y equilibrio del poder, y revisando el carácter científico de las mismas. De dicho estudio deriva la selección de las tres premisas como base de la teoría realista 1) el estatocentrismo; 2) la naturaleza conflictiva de las relaciones internacionales, y 3) la centralidad del poder. (Barbé, 1987, p. 154).

Fue esa perspectiva y tradición realista la que ocupó el puesto dominante en la teorización de las relaciones internacionales que había tenido el pensamiento internacionalista liberal en el período de entreguerras, fundamentado principalmente por la armonía de intereses.

E. H. Carr, en *The Twenty Years Crisis*, de 1939, es quien formularía las principales críticas a los idealistas. “Uno de sus argumentos principales era que el pensamiento “utópico” de autores como Zimmern, Angell o Toynbee o de estadistas como Eden, Lloyd George o Roosevelt fue una de las causas de que la Segunda Guerra Mundial (inminente en el momento de la publicación del libro) estuviera a punto de estallar” (González, 2001, p.10). Su literatura resume el debate como un enfrentamiento entre la ciencia (representada por el realismo) y la utopía (representada por los internacionalistas liberales).

No obstante, sería más apropiado referirse al debate, más que como un enfrentamiento entre ciencia y utopía, como un choque entre dos visiones del mundo opuestas.

En el momento histórico en que se desarrolló el debate, ninguna de esas visiones del mundo estaba vinculada a una teorización lo suficientemente sistemática y articulada como para que se la pudiera considerar científica, aún en un sentido amplio. Ello, naturalmente hacía imposible que los incipientes realismo y liberalismo pudieran entablar un auténtico debate, es decir, un diálogo.

El dominio del realismo en la teoría de las Relaciones Internacionales a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial no puede interpretarse, por lo tanto, como una “victoria” de los “realistas” en el “debate” contra los “idealistas”, puesto que no hubo “debate” ni prácticamente coexistencia en el tiempo entre “realistas” e “idealistas”. En todo caso, lo que está claro es que los realistas no “vencieron” en el debate gracias a la evidente superioridad de sus argumentos. (González, 2001, p.11).

1.1.1 El debate realismo – transnacionalismo.

En los años setenta se ve derrumbarse el sistema de Bretton Woods, creado, en plena guerra fría, con base al liderazgo indiscutible de Estados Unidos en el mundo occidental, en particular, y en la economía mundial, en general (Barbé, 1987, p. 162). Además, la crisis del petróleo y el aparente declive del poder hegemónico de Estados Unidos en el sistema internacional (González, 2001) inciden en las transformaciones teóricas de las relaciones internacionales.

Así, el modelo realista se ve seriamente criticado. Según Vásquez, como se cita en Barbé, el paradigma realista empieza a ser cuestionado porque, mientras parecía capaz de explicar las luchas por el poder en las dos guerras mundiales y en la guerra fría, se muestra incapaz de explicar la nueva realidad.

En consecuencia, Maghroori y Ramberg (1982) llegaron a considerar que la inutilidad de la fuerza, unida a la proliferación de las organizaciones internacionales y a la aparición de la interdependencia, hizo pensar que los Estados ya no se preocupaban más por las cuestiones de seguridad que habían dominado la política internacional. Por tanto, afirmaron que el paradigma realista había “pasado de moda”.

Semejante situación haría que algunos autores se impondrían como tarea específica la de elaborar paradigmas alternativos al realismo y ajustados a la realidad internacional del momento.

Interesa destacar el papel protagonista en el cuestionamiento al realismo en el marco de este tercer debate de Robert O. Keohane, puesto que es el mismo Keohane el principal artífice del acercamiento actual entre neorrealismo y neoliberalismo. Junto con Joseph Nye (un conocido autor neofuncionalista, hecho que señala la continuidad de la tradición liberal), Keohane es el responsable (como editor y como autor) de las dos obras más significativas de la corriente transnacionalista: *Transnational Relations and World Politics* (1971, 1972) y *Power and Interdependence* (1977). El cuestionamiento al “estatocentrismo” del modelo realista fue el aspecto principal de la crítica “transnacionalista” de ese momento. En un mundo cada vez más interdependiente, las teorizaciones basadas en la preponderancia del Estado-nación eran juzgadas insuficientes para describir y explicar la realidad internacional. La noción de “interdependencia” y el papel de la fuerza militar en las relaciones internacionales fueron también cuestiones centrales en la controversia y, por lo tanto, en las obras citadas. (González, 2001, p. 12).

De acuerdo con Barbé (1987), los nuevos teóricos dibujan un marco internacional de cooperación y orden basándose en el pensamiento de autores liberales del siglo XVIII y XIX. “Los lazos económicos (comerciales, financieros) y tecnológicos (comunicaciones) existentes en el mundo interdependiente de nuestros días son presentados como instrumentos para la construcción de una sociedad global. Así, las organizaciones internacionales o las empresas multinacionales se convierten en estructuras de cooperación y de integración. Se da por supuesta la existencia de una comunidad de intereses a nivel internacional que sustituiría la visión anárquica del realismo. (Barbé, 1987, p. 165).

Empero, en el caso de Keohane y Nye, no existió una pretensión de construir un paradigma alternativo al realismo, sino que lo querían “completar” con el enfoque de la interdependencia, dedicado al análisis de las relaciones transnacionales (Keohane y Nye, 1977, p. 23-24).

Considerando las reformulaciones de Kenneth Waltz, quien mantuvo los principales supuestos del realismo clásico intactos³ pero que centró sus explicaciones más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen, Keohane construyó un programa de investigación asumiendo algunas de las premisas del neorrealismo con ciertos matices:

1. La premisa de que los Estados son los principales actores internacionales, aunque no los únicos.
2. La premisa de que los Estados actúan racionalmente, aunque no a partir de una información completa ni con preferencias incambiables.
3. La premisa de que los Estados buscan poder e influencia, aunque no siempre en los mismos términos (en diferentes condiciones sistémicas, los Estados definen sus intereses de manera diferente). (Keohane, 1983).

Eso sí, el centro de interés del programa de Keohane es el estudio y papel que tienen las reglas y las instituciones internacionales.

Aquí se manifiesta con claridad el componente “liberal” del programa de Keohane: en el interés de analizar las instituciones internacionales (un concepto amplio que incluye a todas las modalidades de cooperación internacional

³ Los estados –unidades racionales y autónomas– son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría, y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional.

formales e informales) y en la premisa (de origen claramente liberal) de que la cooperación es posible y que las instituciones modifican la percepción que los Estados tienen de sus propios intereses, posibilitando así la cooperación (que los realistas/neorrealistas ven sólo como un fenómeno coyuntural). En los trabajos desarrollados por Robert Axelrod en el marco de la teoría de los juegos (Axelrod, 1984) Keohane encontró una buena base para explicar la compatibilidad de las premisas realistas (Estados en situación de anarquía y motivados, ante todo, por la búsqueda de poder) con las liberales (posibilidad de cooperación), distanciándose (aunque no totalmente) del optimismo del liberalismo clásico. (González, 2001, p. 15).

Del foco puesto en las instituciones⁴ proviene, básicamente, el institucionalismo neoliberal de Robert Keohane.

1.2 La aparición del institucionalismo neoliberal.

En su obra *Theory of International Politics*, K. Waltz establece que las motivaciones de los Estados son la voluntad del poder y la seguridad; o, siendo más precisos, la maximización del poder como medio para conseguir el objetivo principal de la seguridad (Waltz, 1979). Sin embargo, su modelo deja algunos interrogantes en cuanto a ciertos temas de cooperación y competición, y denota cierta falta de concreción en algunas categorías necesarias para explicar la dinámica del sistema internacional (García Cantalapiedra, 2004).

⁴ Keohane definió las instituciones como “conjuntos de reglas (formales e informales) estables e interconectadas que prescriben comportamientos, constriñen actividades y configuran expectativas”. A su vez, las instituciones pueden ser de tres clases: a) organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (deliberadamente establecidas y diseñadas por los estados, con carácter burocrático y reglas explícitas); b) regímenes internacionales (instituciones con reglas explícitas acordadas por los gobiernos pero con un nivel de institucionalización menor que las instituciones) y, c) convenciones (situaciones contractuales que comportan reglas implícitas que configuran las expectativas de los actores) (Keohane, 1989: 2-4).

En cuanto a la composición de la estructura del sistema internacional, según Waltz, los actores o unidades del sistema son iguales, luego no es necesaria una diferenciación funcional. Sin embargo la existencia de regímenes y organizaciones internacionales, que incluyen principios, normas, reglas e instituciones ha permitido un nivel apreciable de importancia a los actores no estatales. Además, la diferenciación funcional puede introducir un factor importante a la hora de analizar cambios estructurales en el sistema. (García Cantalapiedra, 2004, p. 84).

Por ese motivo, el institucionalismo neoliberal surge como un nuevo enfoque en cuyo concepto de sistema los Estados son los actores centrales pero no buscan sólo la maximización del poder para conseguir la seguridad sino que también cooperan entre sí, con una variable sistémica adicional: las instituciones y las reglas de conducta internacionales.

No obstante, vale la pena aclarar, la perspectiva del institucionalismo neoliberal es importante para un sistema internacional sólo si dos condiciones clave se cumplen. Primero, los agentes deben tener algunos intereses mutuos; es decir, deben obtener beneficios potenciales de su cooperación. En ausencia de intereses mutuos, la perspectiva neoliberal de la cooperación internacional sería tan carente de importancia como una teoría neoclásica del comercio internacional en un mundo sin ganancias potenciales a partir del comercio. La segunda condición para la importancia de un enfoque institucional es que las variaciones en el grado de institucionalización ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado. Si las instituciones de la política mundial fueran fijas, de una vez y para siempre, no tendría sentido subrayar las variaciones institucionales para dar cuenta de variaciones en el comportamiento de los agentes (Keohane, 1993).

1.2.1 Una perspectiva de la política mundial

“Kenneth Waltz reconoce que la política mundial, si bien no está organizada formalmente, no carece totalmente de institucionales y procedimientos ordenados” (Waltz, 1979 como se citó en Keohane, 1993). En ese sentido, Keohane argumenta que para entender la política mundial se debe tener en mente la institucionalización, toda vez que el comportamiento es reconocido por parte de los participantes como un reflejo de reglas, normas y convenciones establecidas y su sentido se interpreta a la luz de esta comprensión. Asuntos tales como el reconocimiento diplomático, la extraterritorialidad y la elaboración de agendas para organizaciones multilaterales están todos gobernados por entendimientos formales o informales. (Keohane, 1993, p. 14).

A través de *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, R. Keohane explica que la perspectiva de las relaciones internacionales que él llama institucionalismo neoliberal, no afirma que los Estados estén siempre altamente constreñidos por las institucionales internacionales; tampoco proclama que los Estados ignoren los efectos de sus acciones sobre la riqueza o poder de otros Estados; lo que aduce es que las acciones estatales dependen, considerablemente, de los acuerdos institucionales prevalecientes, los cuales afectan:

- El flujo de información y las oportunidades de negociar;
- La capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos; de allí su capacidad para tomar, en primer término, compromisos creíbles; y
- Las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales. (Keohane, 1993, p. 15).

Además, define y clasifica las instituciones como “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (Keohane, 1993, p. 17). 1.

- Las organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales son entidades útiles., capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ella y están deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados. Son organizaciones burocráticas, con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos. Existen cientos de organizaciones intergubernamentales, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas. También son bastante numerosas las organizaciones no gubernamentales internacionales
- Los regímenes internacionales son instituciones con reglas explícitas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales. En la terminología de Oran y Oung, constituyen “órdenes negociados” (Young, 1983, p. 99). Los ejemplos incluyen el régimen monetario internacional establecido en Bretton Woods en 1944, el régimen de la Ley del Mar establecido a través de negociaciones patrocinadas por las Naciones Unidas durante la década de 1970 y el régimen de control limitado de armas que existe entre Estados Unidos y la Unión Soviética.
- Las Convenciones son instituciones informales; con reglas y entendimientos implícitos, que configuran las expectativas de los agentes. Le permiten a los agentes entenderse y, sin reglas explícitas, coordinar su comportamiento. Las convenciones son especialmente adecuadas para situaciones de coordinación, donde conviene al interés de todos comportarse de una forma particular, en la medida en que los otros también lo hagan. (Keohane, 1993, p. 18).

Siguiendo con Keohane (1993), las instituciones son importantes para las acciones de los Estados porque afectan los incentivos con que se enfrentan los mismos. Las instituciones internacionales les permiten a los Estados tomar acciones que, de otra forma, serían inconcebibles, por ejemplo, recurrir al secretario general de las Naciones Unidas para que medie entre Irán e Irak o apelar a reglas de no proliferación para justificar una negativa a enviar equipamiento para un reactor nuclear a Pakistán. Pero además, también pueden afectar la comprensión que tienen los líderes de los Estados acerca de los papeles que deben jugar y sus presupuestos acerca de las motivaciones de los demás y de los propios intereses percibidos. Es decir que las instituciones internacionales tienen aspectos constitutivos tanto como regulatorios: ayudan a determinar cómo se definen los intereses y cómo se interpretan las acciones. (Keohane, 1993, p. 20).

1.2.2. El institucionalismo liberal como enfoque.

El institucionalismo neoliberal, según Keohane (1993), comparte algunos importantes compromisos intelectuales con el neorrealismo.

Al igual que los neorrealistas, los institucionalistas neoliberales buscan explicar regularidades de comportamiento examinando la naturaleza del sistema internacional. Eso sí, ni los neorrealistas ni los institucionalistas neoliberales se contentan con interpretar textos: ambos grupos de teóricos creen que hay una realidad política internacional que puede ser parcialmente comprendida, aun cuando pueda permanecer en cierta medida velada. Ambos creen, también, en la necesidad de intentar probar las teorías, si bien reconocen que la epistemología también es problemática: ninguna de las dos perspectivas está comprometida con la ingenua noción de que la realidad puede ser conocida objetivamente. (Keohane, 1993, p. 25).

Pero el propósito fundamental es explicar el comportamiento del Estado a través de la comprensión del sistema internacional, el cual se entiende como un entorno económico internacional abierto, caracterizado por oportunidades de intercambio mutuamente positivo bajo un conjunto de reglas ordenado, que suministra incentivos para un comportamiento pacífico. “Es decir, la cooperación debe distinguirse de la armonía. La cooperación no es automática, sino que exige planificación y negociación” (Keohane, 1993, p. 29).

En consonancia con el análisis de Merke (2007) basándose en Keohane, las instituciones disminuyen los costos de transacción, reducen los niveles de incertidumbre, socializan la información y ofrecen espacios públicos para la cooperación y coordinación de políticas. De esta forma, “esperar lo peor” de los otros estados ya no rige como norma en un sistema con instituciones.

Las acciones estatales dependen, considerablemente, de los acuerdos institucionales preexistentes, los cuales afectan el flujo de información y las oportunidades de negociar; la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos (...) y las expectativas preexistentes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales (Keohane, 1993, p. 15).

En virtud de lo anterior, es clave subrayar el tema de la información, que actúa como elemento reductor de los niveles de incertidumbre entre los actores y se configura como una variable en la política mundial. De hecho, puntualiza Keohane (1984), una de las funciones principales de las instituciones consiste en retener y transmitir información.

En el institucionalismo neoliberal, lejos de haber una sola estructura de sistema, Estados, anarquía y distribución de capacidades son elementos variables que pueden conformar la estructura del sistema internacional. Además, sostiene García Cantalapiedra (2004), puede haber otras estructuras según las áreas temáticas y según los recursos movilizados.

Las instituciones internacionales, observa Keohane, resultan cruciales para alcanzar o facilitar procesos de cooperación: reducen costos de verificación, promueven el aprendizaje, dispersan información, crean reglas y sancionan a quienes no las cumplen. “Si la anarquía y la auto-ayuda son procesos constitutivos, las instituciones pueden romper el círculo inseguridad-egoísmo disminuyendo la incertidumbre entre estados y promoviendo espacios multilaterales de diálogo y cooperación” (Merke, 2007, p. 7).

Por otro lado, aunque los estudios de seguridad han estado prácticamente monopolizados por el neorrealismo, el institucionalismo neoliberal también puede funcionar como un enfoque adecuado, si se tiene en cuenta que los Estados tienen intereses mutuos sustanciales que sólo se pueden cumplir a través de la cooperación institucionalizada. A pesar de que los Estados actúan racionalmente, no lo hacen siempre a partir de una información completa y en ese sentido, las reglas formales e informales, las convenciones y los acuerdos en las cuales descansan las alianzas, cobran toda la relevancia del caso.

Habitualmente, la bibliografía teórica sobre las alianzas es desde una perspectiva neorrealista. Según esta bibliografía, las alianzas surgen de las relaciones entre grandes antagonistas y se forman para complementar las capacidades de las partes (Liska, 1962: 14-20 26-27). Se las considera fundamentalmente configuradas por la estructura del sistema, definida en términos neorrealistas. Por ejemplo, Glenn Snyder (1984) aduce que la

estabilidad de la OTAN está asegurada por la estructura bipolar; Robert S. Ross (1986) demuestra que los cambios en las relaciones sino – norteamericanas han surgido de cambios en la amenaza soviética y en las posiciones de Estados Unidos y China en el triángulo de tres potencias; y Stephen M. Walt (1987) examina los efectos de los cambios en las capacidades y amenazas en los modelos de alineamiento en el Medio Oriente actual. Pero ninguno de estos trabajos, en otro sentido perspicaces, saca ventaja del hecho de que las alianzas son instituciones y que tanto su durabilidad y su fuerza (el grado en el cual los Estados están comprometidos en alianzas, inclusive cuando implican costos) puede depender, en parte, de sus características institucionales (...) Creo que una comparación de las interpretaciones neorrealistas de las alianzas con una sofisticada alternativa neoliberal demostrará que la teoría neoliberal ofrece conclusiones más ricas y novedosas, sin sacrificar los argumentos valiosos del neorrealismo. (Keohane, 1993, p. 35).

La extensa referencia anterior cobra especial sentido en tanto que transmite un mensaje claro y categórico: el enfoque del institucionalismo neoliberal, es altamente provechoso para los estudios de seguridad y cooperación.

Bien es verdad que los Estados firman acuerdos, cooperan, se integran, intercambian información, negocian, se congregan en foros internacionales, todo esto en el contexto de un sistema internacional cada vez más regulado, y cuando el realismo estructural pone el acento en los Estados, el conflicto y la seguridad, el institucionalismo llama la atención sobre el rol de las instituciones, las posibilidades de cooperación y la importancia de la economía política para dirimir en los conflictos generados alrededor (Merke, 2007).

1.3 La utilidad y práctica del institucionalismo neoliberal.

Trabajos como el de A. M. Casas (2003) sobre el modelo regional andino, han adoptado el enfoque del institucionalismo neoliberal por considerarlo el más influyente para el estudio reciente de la cooperación internacional y porque representa una muy plausible y generalizable teoría para el entendimiento del resurgimiento del regionalismo (Hurrell, 1995).

En *Nuevos actores en América del Norte: seguridad, energía, economía y medio ambiente*, E. Antal (2005) también recurre al institucionalismo neoliberal para explicar cómo los *decisión-makers* en México orientaron su política para promover la cooperación con Estados Unidos en temas de agenda altamente conflictivos como el narcotráfico.

Durante mucho tiempo, los sucesos provocados por el narcotráfico en el ámbito de la relación bilateral con Estados Unidos solo fueron esporádicos y molestos incidentes cuya solución o administración se alcanzaba mediante “convenciones”, o sea, negociaciones coyunturales, de alcance temporal y casi siempre pactadas entre agentes gubernamentales, policía y militares de rango medio. Se crearon así, en los hechos, convenciones bajo la pauta presión – respuesta. (Antal, 2005, p. 102).

Para poder entender el porqué, desde un punto de vista teórico, los Estados actúan a través de Organizaciones Internacionales, A.M. Pinilla (2012) también recurre a la corriente neo institucionalista.

Para Keohane, las Organizaciones Internacionales son relevantes porque tienen un papel mitigador de la anarquía, lo que conlleva a que se reduzca la

incertidumbre entre los Estados, ya que la noción del auto interés puede cambiar al interactuar con otros Estados, y esto da como resultado que la incertidumbre se reduzca pero que se incremente las expectativas comunes entre los diferentes actores (Pinilla, 2012, p. 9).

En ese sentido, la autora orienta su pregunta de investigación hacia: ¿por qué a la luz del Neoliberalismo Institucional de Keohane Estados como Francia y Albania han decidido actuar, de forma diferente, a través de la OTAN en el manejo de su seguridad y defensa nacionales? Para abordar la problemática explica en su trabajo que en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, dichos Estados han visto que al integrar la estructura creada por la OTAN pueden crear canales de comunicación e intereses que los ayuden a crear identidades similares para mitigar efectos como el dilema del prisionero. Es por esto que los Estados deciden actuar a través de Organizaciones Internacionales, dado que han visto que es más fácil y menos riesgoso mantener relaciones interestatales dentro de una organización en donde las relaciones están enmarcadas dentro de pactos y parámetros mutuamente respetados. (Pinilla, 2012).

Finalmente, Pinilla (2012), siguiendo la línea argumentativa de González (2001) considera y destaca que para los neoliberales a pesar de que exista la Organización Internacional y ella tenga un proceso de institucionalización, esto no es lo más importante y relevante dentro de la cooperación. Lo más importante es que la Organización Internacional garantice el cumplimiento de las normas, la transparencia, reduzca costos, favorezca la confianza y dé más instrumentos idóneos para la resolución de los diferendos internacionales.

Al tener una visión positiva de las relaciones interestatales, los neoliberales aceptan la presencia de la anarquía, pero ésta es más parecida a la descrita por Hedly Bull, la cual se encuentra regulada por instituciones. Al existir este tipo de Sistema Internacional también va a existir fenómenos como el egoísmo y la

incertidumbre, pero ante la visión Neoliberal, estarán también mitigados por los efectos positivos de las Organizaciones Internacionales. En ese contexto surge la cooperación, que puede darse sin la presencia obligatoria de un Estado hegemónico, dado que para los neoliberales lo más importante es que exista el interés de cooperar (...) cuando los intereses compartidos son lo suficientemente importantes la cooperación emerge y las instituciones pueden ser creadas sin un hegemón. (Pinilla, 2012), p. 17).

El institucionalismo neoliberal, como recurso e instrumento metodológico, ha resultado particularmente útil para tratar de responder interrogantes que el propio Keohane habría de plantearse en alguna oportunidad:

¿Son las alianzas formales más durables o fuertes que los alineamientos basados en acuerdos informales?

¿Qué diferencia significan las cabezas ejecutivas de las organizaciones de alianzas y sus burocracias, en términos de durabilidad o fuerza de las alianzas?

¿En qué medida las alianzas suministran información a sus miembros, la cual facilita la cooperación, contribuyendo así a la duración o la fuerza de las alianzas?

¿Alguna vez las alianzas desarrollan normas que no estén sujetas a cálculos de interés y que, en consecuencia, sean genuinos compromisos normativos para los participantes? Si es así, ¿bajo qué condiciones (tanto internas como internacionales) surgen tales compromisos?

¿Encuentran más fácil mantener vínculos de alianzas los gobiernos democráticos que los regímenes autoritarios cerrados? (Keohane, 1985, p. p. 95).

Acorde con la tesis de García (2004) el neoliberalismo argumentará que el potencial para la cooperación entre los Estados sería un producto de su interés y sus preferencias. De hecho hay conductas que pueden elegir la cooperación porque otra decisión podría llevar a resultados no deseados.

El ejemplo clásico se define a través del “dilema del prisionero”: hay individuos en el sistema que tienen una estrategia dominante de deserción de la acción común aunque el resultado de esta deserción sea deficiente para todos. En este caso un bien colectivo o público no se llevará a cabo a pesar del hecho de que su valor para el grupo sea mayor que su coste. Por bien público entendemos aquí aquel que beneficia a todos o al menos a un amplio grupo, y cuyos beneficios no producen rivalidades a la hora de su consumo, son universales en acceso y no excluyentes. La cooperación se llevará a cabo cuando los actores ajusten su conducta a las preferencias actuales o anticipadas de los demás actores a través de un proceso de coordinación política, siempre que los regímenes políticos existentes, las organizaciones internacionales y los procesos de integración, tales como la UE, faciliten este proceso. (García Cantalapiedra, 2004, p. 84).

Cuando el institucionalismo neoliberal se somete a examen, se encuentra que ha debatido casos concretos de creación y mantenimiento de regímenes internacionales. Los primeros conciben los regímenes, ante todo, como el producto de la maximización de intereses de los participantes. Los segundos los entienden como un producto de las relaciones de poder y explican los regímenes bien a partir de la hegemonía de una potencia, bien a partir de una determinada configuración de las relaciones de poder (González, 2001).

La agenda de investigación en la que se ha involucrado el institucionalismo neoliberal está también en la base del intento de reconceptualización de las teorías de la integración europea emprendido por Robert Keohane, Stanley Hoffmann y Andrew Moravcsik (Keohane y Hoffmann, 1991; Moravcsik, 1991, 1993). El “institucionalismo intergubernamental” es un intento de fusionar algunas ideas de la teoría neofuncionalista (despojándola, sin embargo, de su componente teleológico) y las críticas intergubernamentalistas (realistas) de Hoffmann a las teorías clásicas de la integración europea (Hoffmann 1964, 1966). El sistema político comunitario se concibe

como un régimen internacional (Moravcsik, 1993: 140) o como una “red” (network) (Keohane y Hoffmann, 1991: 10) basada en la convergencia de intereses de sus miembros, en particular los tres grandes Estados europeos: Alemania, el Reino Unido y Francia. (González, 2001).

El modelo institucionalista intergubernamental se ha usado para explicar la dinámica del Acta Única y del Tratado de la Unión Europea (Maastricht) (Keohane y Hoffmann, 1991) y al papel de las instituciones en la Europa de la inmediata post-guerra fría (Keohane, Nye, Hoffmann, 1993). Asimismo, se han destacado sus potencialidades para explicar la dinámica de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (Hill y Wallace, 1996; Salomón, 1999). (González, 2001, p. 19).

A su vez, autores como Buzan, Jones y Little, (1993) han asumido una posición semejante a la de Keohane, al adoptar los presupuestos duros del realismo pero con modificaciones para realizar sus respectivos análisis. Con ello, han incidido en la construcción de una teoría general de las relaciones internacionales sobre la base del neorrealismo pero también usando las aportaciones del neoliberalismo institucional.

El realismo estructural que proponen proporciona una base para sintetizar los enfoques neoliberal y neorrealista al estudio del sistema internacional (...), lo que abre la posibilidad de transformar una teoría de la política internacional en una teoría de las relaciones internacionales. Comparten, con los neoliberales institucionalistas y con los teóricos de la sociedad internacional, la idea de que la anarquía puede dar lugar a una cooperación sostenida, no sólo coyuntural. (Buzan, Jones y Little, 1993, p. 63).

2. COLOMBIA: RECONFIGURACIÓN NACIONAL Y REGIONAL.

En este capítulo se pretende hacer una revisión de los cambios en las estrategias de seguridad y defensa nacional en el país, haciendo especial énfasis en la transición entre los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos y el impacto de esta transformación a nivel hemisférico.

2.1 Panorama nacional: La transición: de la Seguridad Democrática a la Prosperidad Democrática y Juntos por un Nuevo País.

Colombia es un país que ha enfrentado desde hace más de 50 años un conflicto interno con diversos actores, de acuerdo a la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (como se citó en Jaramillo, 2015, p.9) desde 1964 surgió el grupo con ideología marxista denominado FARC, y posteriormente surgieron grupos alzados en armas contra el Estado como el ELN, EPL y M-19. Desde sus adoctrinamientos e intereses particulares, han optado por la violencia como la estrategia para visibilizar su lucha, que más que propugnar por la igualdad y la justicia social, han sumido al país en una profunda crisis que genera que todos los esfuerzos estatales giren en torno a la defensa de la sociedad civil, así, “desde Belisario Betancur, los gobiernos realizan esfuerzos por alcanzar una negociación exitosa con la guerrilla; cada uno hace su propia lectura del conflicto y trata de capitalizar los aciertos y errores de sus antecesores para construir una política de paz coherente”. (Leguizamo, 2002, p. 1).

Sin embargo el último quinquenio ha sido vital para construir un camino sólido para la paz, con éxitos, fracasos, desaciertos, y con posturas diametralmente distintas, los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos han agitado el panorama político nacional de manera sustancial, polarizando la opinión pública local, regional e internacional, pero definitivamente generando acciones concretas que han dado un giro de 180 grados a la realidad del país. Hasta el 2010 se creía que el enfrentamiento

militar era la alternativa para extinguir a los grupos al margen de la ley dados los resultados alcanzados por la Política de Seguridad Democrática, no obstante, después del 7 de agosto del mismo año la perspectiva nacional cambió sustancialmente.

Con el nuevo líder en la Casa de Nariño, no sólo se comenzó a gestar un camino negociado para la paz, sino que incluso las relaciones ya bastante deterioradas con los vecinos tomaron otro rumbo.

A pesar que se pensaba que votar por Santos era votar por Uribe y que las políticas se ejecutarían con el mismo estilo y pasión, todo el país quedó sorprendido al ver que el carácter personal de cada uno impondría su propio sello a la hora de gobernar y enfrentar los grandes retos que supone este país desde su conflicto interno, los problemas estructurales, la corrupción, la violencia, la exigencia de integrarse a un sistema internacional cada vez más inestable y riguroso, y de generar cambios en la manera de relacionarse con sus vecinos. Como se verá a lo largo de este capítulo, gracias a la revisión de las Políticas de Seguridad y Defensa Nacional y su integración con la formulación de Política Exterior, se podrá constatar cómo se ha securitizado la política exterior colombiana y cómo a pesar de los cambios de las estrategias del gobierno de turno, la cooperación con otros países y con organismos multilaterales ha sido un objetivo constante para obtener las herramientas necesarias para generar resultados efectivos y específicos.

2.1.1 Seguridad Democrática: Fuerza y capacidad para el Estado

Todos los gobiernos de turno han empleado diferentes tácticas para hacer frente a los grupos disidentes, sin embargo, fue con la elección de Álvaro Uribe Vélez en el año 2002, que se estableció una política de seguridad y defensa nacional que buscaba reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el país, fortaleciendo la autoridad

democrática (“Política de Defensa y Seguridad Democrática”, 2003), tratando de recobrar la confianza de un pueblo defraudado por un proceso de paz fallido⁵ generado desde el gobierno antecesor con las FARC, que polarizó la opinión pública. De este modo, la bandera del gobierno de Uribe Vélez fue el establecimiento y consolidación de la *seguridad democrática* cuyo concepto “nace y se consolida a través del ejercicio y la reformulación de la solidaridad que debe existir entre los ciudadanos y la fuerza pública. De este nexo depende la convivencia, la consolidación de la democracia y la posibilidad de que el pueblo colombiano pueda acabar con el terrorismo.” (Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

Si bien se plantearon “seis líneas de acción: 1) coordinar la acción del Estado mediante instituciones establecidas, 2) fortalecer las instituciones del Estado relacionadas con la seguridad, 3) consolidar el control del territorio nacional, 4) proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la nación, 5) cooperar para la seguridad de todos, y 6) comunicar las políticas y acciones del Estado” (Leal, 2006, p. 11) y a la par se hizo un esfuerzo en integrar diferentes instituciones, incluso de origen civil, en la estrategia para la defensa de la soberanía nacional, en la práctica no se lograron articular todos los estamentos, no se contaba con una ley marco en materia de seguridad, y la materialización militar del método representó más que todo un plan de guerra (Leal, 2006, p. 1).

En primera medida, en este “plan de guerra”, el fortalecimiento de las fuerzas militares era esencial para cumplir el objetivo del control estatal a lo largo y ancho del territorio tal y como lo esboza el planteamiento de la política:

⁵ Negociaciones llevadas a cabo en el período presidencial de Andrés Pastrana Arango entre 1998 y 2002, fuertemente criticadas por temas esenciales como la zona de distensión de San Vicente del Caguán y los continuos ataques y secuestros por parte de la guerrilla de las FARC.

La Fuerza Pública iniciará el proceso de consolidación del control estatal sobre el territorio, asegurando su presencia permanente y definitiva en todas las cabeceras municipales, con el apoyo de brigadas móviles y demás unidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional asegurarán el mantenimiento del control territorial. Pero la responsabilidad por la seguridad de los ciudadanos no puede ni debe recaer exclusivamente en la Fuerza Pública, por las razones mencionadas. Todas las entidades del Estado contribuirán dentro de sus competencias a la consolidación de la autoridad democrática en el territorio. (Ministerio de Defensa Nacional, 2003)

De este modo, nutrió las filas de las fuerzas armadas con soldados campesinos, estimuló la desertión de los militantes de las fuerzas insurgentes y, “la conformación de redes de informantes para alimentar los servicios de inteligencia” (Leal, 2006, p. 4). De hecho, a los pocos días de iniciar formalmente su mandato “las Farc lo recibieron con un ataque de morteros a varias unidades militares y la propia Casa de Nariño, que dejó como saldo 27 personas muertas. Por eso, de inmediato Uribe, como apertura a su política de Seguridad Democrática, declaró el Estado de Conmoción Interior.” (El Espectador, 2016)

Dicho Estado de Conmoción Interior, proveía de capacidades legislativas al presidente para tomar las medidas necesarias para hacer frente a la oleada de ataques perpetrados, generando como primera disposición la creación de un impuesto de guerra⁶, la modificación de las competencias de los jueces⁷, y otras tantas como

⁶ Ver artículo 1ro del decreto 1838 de 2002 por medio del cual se crea el impuesto para preservar la seguridad democrática.

⁷ Ver decreto 2001 de 2002 por medio del cual se modifican las competencias de los jueces penales del circuito especializados.

interceptación de llamadas y allanamientos⁸; pues como lo dice el texto introductorio del decreto 1837 de 2002⁹

(...) Los hechos públicos y notorios que anteceden, prueban dolorosamente la debilidad del Estado para contrarrestar eficientemente estas acciones terroristas e impedir la extensión de sus efectos, con los recursos que el derecho ordinario ha previsto para una Nación en un estado de relativa calma. Los medios económicos de que hoy se dispone son insuficientes para la inversión adicional que reclama el crecimiento de la Policía y las Fuerzas Militares, sus planes de expansión operativa y la modernización de su equipamiento para los años 2002 y 2003 (Decreto 1837,2002)

En general, ante el recrudecimiento y la amenaza de la urbanización del conflicto, la mayoría de sectores políticos y económicos aceptaron la declaración del Estado de Excepción, salvo algunas reservas de algunos organismos de derechos humanos (El País, 2002), quienes serían los principales críticos para este decreto, el del 2008 con el mismo alcance, y en general las acciones militares que afectaban a la población civil, por las cuales el expresidente mereció el rechazo de organizaciones del mismo carácter a nivel internacional.

Sin embargo, en este ámbito también tuvo triunfos diametralmente esenciales en el apoyo de la comunidad internacional en su táctica de defensa y seguridad democrática. El punto central de su acción exterior fue la re-conceptualización del conflicto al no admitir que había una guerra civil sino una guerra contra el terrorismo, en palabras de Bargent (s.f), concertó una guerra retórica, en la cual las FARC se

⁸ Ver decreto 2002 de 2002 mediante el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen zonas de habilitación y consolidación.

⁹ Decreto mediante el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior por noventa días (prorrogables) en todo el territorio nacional.

mostraban ante el mundo como terroristas y delincuentes y que empataba perfectamente con la tendencia global de lucha contra el terrorismo después del 11-S¹⁰.

Inclusive antes de esta tendencia mundial, en 1997 Estados Unidos incluyó al grupo de las FARC en la lista de terroristas¹¹ y a mediados de 2002 la Unión Europea los incluyó también en su lista como un espaldarazo a la gira del mandatario colombiano por el viejo continente, que tenía como objetivo buscar soporte para los acuerdos humanitarios y profundizar su arremetida retórica al mostrar que los cientos de personas retenidas por las FARC eran secuestrados y no prisioneros de guerra, y hacer contrapeso a los llamados del mandatario del momento de la República vecina de Venezuela, Hugo Chávez, quien afirmaba que tanto las FARC como el ELN eran “ejércitos con un proyecto político y debían ser reconocidos como tal si las conversaciones de paz querían progresar” (BBC, 2008).

En este respecto se tienen entonces dos acepciones contrapuestas: el apoyo de Estados Unidos y Unión Europea y las desavenencias regionales como se verá en el siguiente ítem.

En primera medida, el apoyo de Estados Unidos fue fundamental para la Seguridad Democrática de Uribe, pues desde el gobierno de George W. Bush se estableció que Colombia era un socio estratégico en la búsqueda de la seguridad y prosperidad del continente (Bush citado por La Nación, 2005), por tanto se continuó la ejecución del plan Colombia el cual se complementó con el Plan Patriota.¹² Desde el

¹⁰ 11S: Denominación para el 11 de Septiembre de 2001, día en el que fueron atacados puntos emblemáticos de los Estados Unidos y que cambió el paradigma de seguridad a nivel mundial, ver: <http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/11-septiembre-dia-mundo-cambio-para-siempre>

¹¹ Ver `Designated Foreign Terrorist Organizations` <http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>

¹² “Es... una gran ofensiva de las fuerzas armadas colombianas, apoyada logística, estratégica y operacionalmente por Estados Unidos. El objetivo de este gran operativo ha sido recuperar el territorio considerado por años la retaguardia profunda de las FARC en las selvas del sur del país, para intentar debilitarla y provocar así el principio del fin de la guerra” (Rojas, 2006).

inicio del Plan Colombia hasta el año 2006 la ayuda económica por parte de Estados Unidos para programas, en su mayoría de asistencia militar y policial, superó los 5.000 millones de dólares (Rojas, 2006, p. 99).

De este modo, por una extraña alquimia, el Plan Colombia pasó de ser un plan antinarcóticos en su concepción, a un plan contrainsurgente en la práctica, y de allí a un plan antiterrorista en su denominación. Y ello porque, aunque la ayuda aprobada para Colombia contenía restricciones, en la práctica, el Plan había sido concebido sobre la idea de hacer frente al desafío de los grupos guerrilleros. La ambigüedad entre guerra antinarcóticos y guerra contrainsurgente quedó pues resulta (y disuelta) en la guerra contra el terrorismo. (Rojas, 2006, p. 90)

Entonces se podría inferir de esta información que “el objetivo principal de la política exterior de Uribe ha sido vincular el conflicto armado a la cruzada internacional liderada por la administración de George W. Bush contra el terrorismo” (Tickner, Pardo, 2002-2003, p. 68), y se puede deducir además que el objetivo de internacionalizar el conflicto centró los esfuerzos del gobierno en el fortalecimiento de las relaciones con Estados Unidos, debilitando los lazos con otros países, especialmente con los de la región, cuya alineación política de izquierda los alejaba del “ultra derechismo uribista” y acercaba a éste a Estados Unidos al ser un centro estratégico en un hemisferio inestable por el corte ideológico de los gobiernos de la zona, a pesar del impacto de la Iniciativa Regional Andina.¹³

Cabe aclarar que a pesar de los rasgos particulares de la acción exterior de Uribe, se siguió la tendencia que ya marcaba este aspecto de la vida política colombiana desde que Marco Fidel Suárez acuñó el término *Réspice Polum*: `mirar a la estrella del norte` es decir mirar a Estados Unidos, en palabras de Tokatlian (2000, p. 36) “Se

¹³ Estrategia regional implementada por el gobierno estadounidense en 2002 para suministrar asistencia a los gobiernos de Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Panamá (Tickner, Pardo, 2002-2003).

trataba de establecer una relación estrecha, instintiva y familiar con Estados Unidos” y precisamente ese fue uno de los pilares para la diplomacia de la paz en el extranjero; obtener primero que todo un estrechamiento de relaciones entre Bogotá – Washington, un objetivo que venían trabajando muchos gobiernos anteriores y cuyos resultados fueron notorios en el gobierno antecesor con Andrés Pastrana.

En suma, la política exterior durante el mandato de Álvaro Uribe Vélez tuvo un lazo estrecho con la política de seguridad y defensa nacional, pues básicamente su trabajo en el extranjero giró en torno al conflicto, entonces se podría decir en palabras de Rojas (2006, p. 89) que se *securizó* la Política Exterior y a su vez se *domesticó*, toda vez que más que responder a las transformaciones del sistema internacional se respondían a intereses y debates netamente nacionales; por su parte la securización hace parte de la tendencia reiterada de darle un espacio prioritario en el escenario internacional al conflicto y relegar otros temas trascendentales para el país.

De cualquier modo y a pesar de la securización de la agenda internacional, Uribe logró la firma de 17 convenios bilaterales comerciales, el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y en general se generó un ambiente de mayor confianza inversionista que impactó positivamente diferentes sectores económicos e incluso permitió la calificación de Colombia como una economía emergente y se unió al grupo de los *Civets*¹⁴, lo que definitivamente también favoreció la opinión de la población sobre el presidente saliente, de acuerdo a Londoño (2010) “Las cifras de popularidad del Presidente Álvaro Uribe Vélez durante sus ocho años de gobierno son históricas”, en promedio tuvo a lo largo del período presidencial un 72% de favorabilidad, uno de los picos más altos que alcanzó fue con la Operación Jaque¹⁵ en 2008, llegando a un

¹⁴ Grupo de economías dinámicas emergentes del cual también hacen parte Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. Véase: Los Civets: Oportunidad y Desafío encontrado en <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/civets-oportunidad-desafio-352914>

¹⁵ Operación de rescate de 15 secuestrados “En una operación cinematográfica, donde no se disparó ni un solo tiro, un grupo de inteligencia militar logró montar una estratagema para engañar a los guerrilleros de las Farc que tenían bajo su cuidado a los secuestrados”. Ver *Jaque Mate: La Operación Perfecta* <http://www.semana.com/nacion/articulo/jaque-mate-operacion-perfecta/93666-3>

85% de favorabilidad (Londoño, 2010). En términos generales, el carismático líder, con su particular estilo paternalista, permitió que la gente sintiera más cercano al jefe del Ejecutivo, y con lemas que calaron en las personas del común como `trabajar, trabajar y trabajar` había un sentimiento generalizado de que el país tenía un gobernante protector y trabajador y que ante la inexequibilidad de su segunda reelección, dejaba al candidato perfecto para darle continuidad a sus proyectos.

2.1.2 Prosperidad Democrática, Paz, Equidad y Educación: un giro inesperado en la realidad nacional.

Juan Manuel Santos Calderón¹⁶ tomó la cartera de Defensa dentro del gabinete de Uribe en el período 2006-2009 y fue el rostro visible de golpes exitosos a las FARC como la ya mencionada Operación Jaque. Esto, junto con la `bendición` de su popular antecesor constituyeron un impulso vital para la victoria ante una aguerrida competencia electoral.

Con una victoria contundente, el mandatario inició sus actividades basado en un discurso de unidad nacional que proponía la transición de la seguridad democrática a la prosperidad democrática, la cual él definió como el “logro de objetivos económicos, sociales y de seguridad que garanticen una mejor calidad de vida para todos los colombianos, especialmente para aquellos más pobres y más vulnerables” (como se citó en Presidencia de la República, 2014).

El nuevo dirigente recibió el país con un alto nivel de popularidad, pero con tareas de gran envergadura que necesitaban de atención urgente, como por ejemplo el déficit fiscal, las emergencias en el sector salud, una pésima relación con la Corte Suprema de Justicia, y fuera de las fronteras: una grave enemistad con los vecinos (León, 2010). Adicional, y a pesar de los efectos de la Política de Seguridad

¹⁶ Economista y administrador de empresas, se desempeñó como Ministro de Comercio Exterior, Ministro de Hacienda y Ministro de Hacienda. Véase: Archivo Presidencia de la República <http://wsp.presidencia.gov.co/Gobierno/Paginas/JuanManuelSantosCalderon.aspx>

Democrática en la disminución de hombres, cabecillas y capacidad destructiva de los grupos armados FARC y ELN, aún existían y por tanto aún representaban una grave amenaza interna, junto con otros actores, de acuerdo al diagnóstico, generado por el gobierno entrante en 2010, que se resume en la siguiente tabla:

Logros	Amenazas	Retos Internos
<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del narcotráfico, los GAML y el crimen • Liderazgo en seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> • FARC y ELN • BACRIM • Milicias y redes criminales • Delincuencia común y crimen organizado 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor articulación de Fuerzas • Vencer la resistencia al cambio • Usar estrategia proactiva • Fortalecer acción integral • Precisar roles y misiones

Tabla Nº 1: Diagnóstico seguridad y defensa nacional 2010. Fuente: Ministerio de Defensa. (2011). Política de Seguridad y Defensa Nacional para la Prosperidad. http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL_INT_SEG_DEF.pdf

Los logros esbozados hacen parte de los resultados de la Política de Seguridad Democrática exaltados a lo largo del texto de Prosperidad Democrática, pues se hace énfasis en la pretensión de continuar con las líneas generales de la estrategia adaptándola a las amenazas que se transformaron con los aciertos Uribe.

La amenaza histórica y por excelencia seguía siendo el grupo de las FARC, quienes debieron cambiar de estrategia y optaron por esquivar la confrontación abierta con las fuerzas militares e implementar semillas de terror como las minas antipersona y los ataques a la población civil, para generar en la ciudadanía una sensación de inseguridad y enviar un claro mensaje de consternación.

De otro lado, está el ELN, “organización que se escudó por años en el secuestro y la extorsión como principal fuente de financiación y coacción a los ciudadanos” (Ministerio de Defensa, 2011) también debió recurrir a establecer nexos con grupos

criminales regionales y tuvo que basarse económicamente en el narcotráfico para no extinguirse por completo.

A esto se sumaba la proliferación de bandas criminales (Bacrim) en los centros urbanos y la creciente percepción de inseguridad en las ciudades. El origen de estas bandas se atribuye al proceso de desmovilización de los grupos paramilitares¹⁷ (El Tiempo, 2016), pues muchos de los hombres disidentes del proceso de desmovilización entraron a engrosar los números de bandas criminales reconocidas como las “Águilas Negras” y “Los Urabeños”, y también consolidaron agrupaciones nuevas que se disputan el control de ciertos territorios con las FARC y el ELN, en especial en aquellos municipios dónde se da la explotación de la minería ilegal.

Del mismo modo, la delincuencia común que azota a los centros urbanos, necesitaba de una urgente estrategia común entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Con estos desafíos, el Ministerio de defensa (2011) estableció y dio a conocer la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad –PISDP- la cual para ellos representó:

La combinación adecuada de continuidad y cambio. Continuidad con las Políticas de Seguridad Democrática (2002-2006) y de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010) que permitieron los importantes logros en seguridad alcanzados por Colombia durante los últimos dos cuatrienios. Cambio, en la fijación de metas más ambiciosas, en la incorporación de nuevos objetivos estratégicos y en la elevación a la categoría de políticas de componentes instrumentales o habilitadores, llamados pilares, que permitirán alcanzar los objetivos estratégicos dentro de los límites de tiempo y recursos previstos por la PISDP. (Ministerio de Defensa, 2010)

¹⁷ Como parte de la estrategia de lucha contra el terrorismo se crearon grupos que llevaran seguridad a los territorios más alejados, sin embargo con el tiempo su acción se extralimitó en la defensa de intereses políticos y proyectos económicos de corte ultraderechista, convirtiéndose, en una amenaza para la sociedad. Véase: Conflicto Armado y Paramilitarismo en Colombia en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/ya/confarm1.htm>

De esta manera la estrategia comenzaba por la concentración de la fuerza pública en las zonas de mayor conflicto¹⁸, pues se esperaba que ante la re toma de control del territorio nacional, planeando sus acciones dentro del marco del Derecho Internacional Humanitario, se podría proceder a ejecutar la estrategia integrada para reconstruir la confianza social e institucional.

En el siguiente gráfico esbozado en la Política de Seguridad y Defensa Nacional (2011) se puede apreciar los tres grupos de acción focalizada, la identificación del objetivo, la amenaza a tratar y los actores que intervienen.

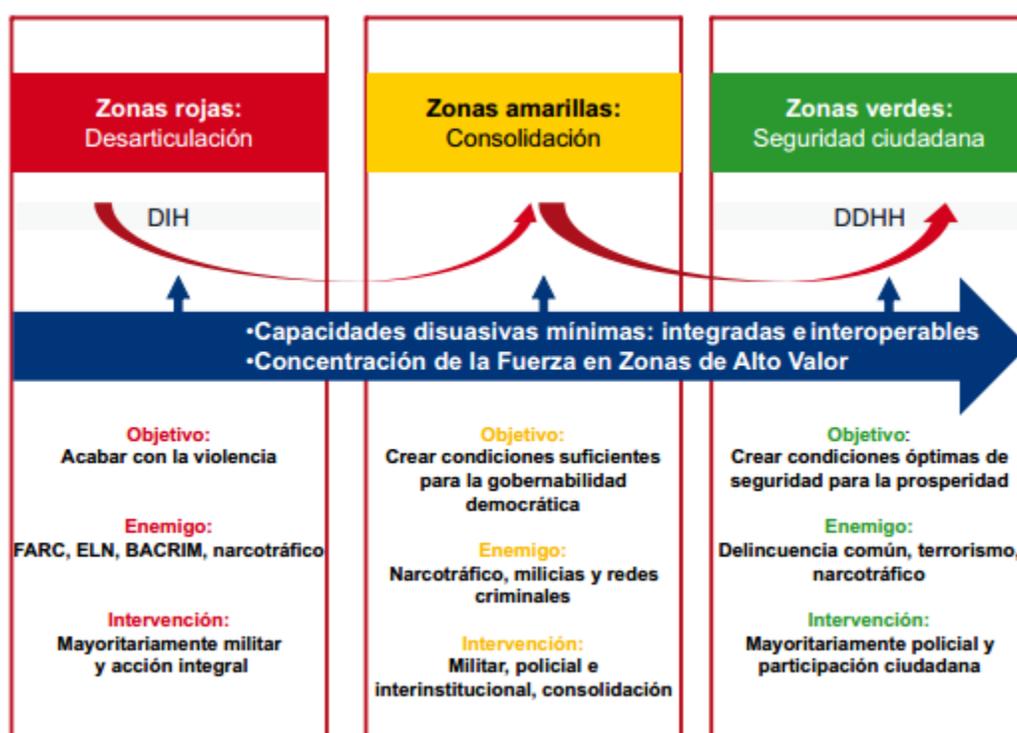


Tabla 2: Zonas de acción focalizada Política de Seguridad y Defensa Nacional. Fuente: Ministerio de Defensa (2011) Política de Seguridad y Defensa Nacional para la Prosperidad. Encontrado en: http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL_INT_SEG_DEF.pdf

Ahora bien, dichos objetivos son generales, pues para ello se plantean desde una matriz de marco lógico: objetivos específicos que atacan problemáticas que en

¹⁸ Además de las “zonas rojas” denominadas así tradicionalmente para los territorios donde hay concentración guerrillera, se sumó la presencia de las Bacrim en otros sitios del país, el diario El Tiempo, según cita a la Defensoría del Pueblo, afirma que tienen presencia en 27 de los 32 departamentos del país. Véase en: <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/bandas-criminales-en-colombia/14853835/1>

conjunto contribuyen a la violencia, la deslegitimación institucional y el estancamiento del desarrollo nacional. Por tal motivo la Política de Seguridad y Defensa Nacional para la Prosperidad democrática plantea 6 objetivos diferenciados con sus respectivas estrategias, que completan 20 líneas de acción para ser desarrolladas en el cuatrienio 2010-2014, la matriz es la siguiente:

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS			
Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos	Erradicar los cultivos ilícitos	Fortalecer las capacidades de interdicción		Desarticular las bandas criminales
Desarticular los GAML y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación	Acabar con la violencia desarticulando los GAML	Integrar y adaptar los esquemas de seguridad	Implementar un modelo de control, administración y seguridad fronteriza	Fortalecer la acción integral
Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana	Fortalecer el control policial		Desarticular las organizaciones delincuenciales	Fortalecer la investigación criminal
Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable	Diseñar e implementar un sistema integrado de defensa		Incrementar la cooperación internacional	Implementar un programa de ciberseguridad y ciberdefensa
Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes	Crear una instancia de respuesta sectorial		Promulgar una política sectorial	Estabilizar y asegurar áreas afectadas
Fortalecer la Institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional	Modernizar la gestión sectorial	Impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación	Alcanzar un GSED competitivo	Avanzar en una estrategia de bienestar para la FP

Tabla 3: Objetivos y estrategias Política de Seguridad y Defensa Nacional 2010-2014 Fuente: Ministerio de Defensa (2011) Política de Seguridad y Defensa Nacional para la Prosperidad. Encontrado en: http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL_INT_SEG_DEF.pdf

Ahora bien, la respuesta a cómo se van a cumplir esos objetivos reside en el establecimiento y determinación de los 6 pilares como políticas (Ministerio de defensa, 2011), estos son:

- Mejora sustancial de la Inteligencia: Transformando estructuralmente esta división para que sea cuantitativa y cualitativamente superior, dando un mejor manejo y enfoque a la información recolectada.

- Fortalecimiento del mando y control: Se pretende dar un salto cualitativo tecnificando y sistematizando las operaciones, para que haya una mejor planeación y conducción de las operaciones en el país.
- Aumento de la coordinación e integración: Hace referencia al trabajo conjunto de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para hacer frente a las amenazas que se transforman y recobran protagonismo en los centros urbanos.
- Protección estratégica de la población: El objetivo es no sólo recuperar el territorio afectado por el conflicto, sino hacer presencia en toda Colombia generando un ambiente de seguridad para la ciudadanía, prestando servicios sociales básicos o garantizando las condiciones para que las instituciones democráticas cumplan sus tareas.
- Aplicación estratégica de la fuerza: Dados los cambios en los grupos armados ilegales y las bandas organizadas, se debe aplicar la fuerza con criterios de masificación, focalización, diferenciación, sorpresa y definición.
- Respeto a los derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario: Si bien es esencial el respeto a los derechos de todos los ciudadanos, en las zonas de conflicto se ejecutarán políticas de promoción, instrucción, defensa jurídica y demás para garantizar el cumplimiento de este pilar.

Si bien esta política se concibe como un marco de acción sectorial, termina definitivamente por integrarse en el engranaje de la Política Exterior, que sin duda alguna representó un cambio en la estrategia, pluralizando los temas a tratar en el escenario mundial sin dejar atrás la consecución de apoyo para la terminación del conflicto. De hecho, varias de las estrategias para el cumplimiento de la política de seguridad y defensa requieren el fortalecimiento de las relaciones de cooperación internacional para acoger la ayuda económica y técnica requerida para tal fin.

Entonces, si bien se seguía la línea de recibir recursos vía cooperación y la cooperación sur - sur¹⁹, se probó “establecer una estrategia como país donante, en la relación Norte-Sur, teniendo como eje de la estrategia la cooperación activa en el caso de Haití” (Crespo, 2012, p. 160). Dado que Haití tiene un nivel de desarrollo inferior, Colombia participó activamente en la determinación de la metodología para ayudar a este país. Del mismo modo participó en varias misiones de paz bajo la modalidad sur-sur.

También, la acción exterior de Santos incluyó una estrategia para fortalecer sus relaciones con organismos multilaterales apoyándose, incluso, en el giro que propició en las relaciones con la región, lo que se vio reflejado por ejemplo en su papel en UNASUR, y a un nivel macro en su participación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, compartiendo mesa con los grandes de la política mundial y discutiendo sobre temas de gran trascendencia como por ejemplo el conflicto entre Palestina e Israel.

A pesar de estos cambios, en líneas generales se siguió convergiendo a la tendencia del *réspice pollum*, pues seguía siendo preponderante el tema del TLC con Estados Unidos y el posicionamiento de bases militares de éste en Colombia, aspectos de vital importancia con la estrella del norte y que requerían de un sutil trato en la región, asunto que se vio favorecido con que Santos ostentara un carácter indiscutiblemente diferente al de Uribe, lo que permitió manejar las crisis diplomáticas regionales desde una perspectiva opuesta a la de su antecesor, pues el hecho que Estados Unidos tuviese bases militares en territorio colombiano generó grandes suspicacias, en especial en las hermanas naciones cuyos líderes de turno son antiimperialistas, y que auspician un contexto regional especial que se revisará más adelante.

¹⁹ Modalidad de cooperación que se clasifica por el nivel de desarrollo del país cooperante y receptor, si tienen similar nivel de desarrollo es sur-sur y si hay uno de mayor nivel de desarrollo que el otro es norte-sur.

En conjunto, el primer mandato de Santos cambió el rumbo de las relaciones internacionales y regionales de Colombia, y a nivel nacional fue tal el debilitamiento de las FARC que después de varios años de fuerte confrontación armada, se volvió a hablar de paz, una paz negociada que fue el pivote de la campaña reeleccionista de Juan Manuel Santos y que le dio el triunfo en las elecciones que en segunda vuelta de votación lo enfrentaron con el candidato del partido de su antecesor quien pasó de ser su `padre político´ a ser el líder más aguerrido de la oposición.

Así pues, Colombia cambió de paradigma, pasando de apoyar una seguridad democrática cuyo propósito era la eliminación de los grupos armados ilegales por medio de la confrontación armada a reelegir a quien proponía y hacía visible una salida negociada del conflicto.

De esta manera, Santos fue reelegido para el periodo 2014-2018 y dados los cambios en los intereses y las condiciones de los diferentes sectores de la vida nacional, la estrategia de defensa y seguridad y el direccionamiento de la política exterior dieron un giro estableciendo los pilares para el postconflicto, basándose en la educación y la equidad como los ingredientes esenciales para garantizar el mantenimiento de la paz.

En cuanto a las condiciones de seguridad del país bajo el segundo mandato se tiene la siguiente información de acuerdo a la cita del Ministerio de Defensa Nacional de la Dirección de Estudios Estratégicos (2015):

VARIABLE	2000	2009	2010	Ene-Jun 2015
 Homicidio	26.540	15.817	15.459	6.195
Tasa de homicidio	65,9	35,2	34,0	12,9
Número de municipios sin homicidio	166	262	276	445
 Secuestro extorsivo	2.091	160	192	55
 Número de municipios sin atentados terroristas FARC-ELN	846*	978	994	1.035
 Número de desmovilizados	1412*	21.237	23.683	29.622
 Número de municipios con FARC	555*	239	228	162*
 Número de municipios sin cultivos de coca	934	885	895	899*
 Número de soldados	121.139	211.885	202.412	204.623
Número de soldados profesionales	11415	86.688	86.654	85.868
Número de miembros de la Policía Nacional	118.165	152.359	159.071	183.157 (208.000 a 2016)

Tabla 4: Cifras de seguridad, diagnóstico 2015. Fuente: Política de Seguridad y Defensa Nacional, Todos por Un Nuevo País. Encontrado en: https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/atach/politica_de_defensa_y_seguridad_2015-2018_diagramada_feb_17_16.pdf

No obstante los avances en el panorama de seguridad, la agenda sigue siendo compleja; por un lado las FARC siguen siendo una amenaza hasta no ejecutar el acuerdo, además sus disidentes constituyen un riesgo pues hay posibilidades que funden bandas criminales, de otro lado, el ELN sigue siendo una problemática pues las

negociaciones²⁰ iniciaron recientemente y aún no hay muestras claras de su interés por declarar el cese al fuego. Del mismo modo, el crimen organizado, el narcotráfico y otros delitos, constituyen retos por abordar desde la Política de Seguridad y Defensa Nacional, la cual en esta ocasión incluye dos elementos especiales: por una parte enfatiza claramente la necesidad de actuar a nivel urbano y combatir los delitos que afectan a dichas zonas y por otra parte incluye de manera más vehemente la necesidad de fortalecer la fuerza naval y su acción conjunta con las fuerzas aérea y terrestre para hacer frente a las amenazas a la integridad del territorio, “La existencia de zonas marítimas sin definir, así como de fronteras terrestres y marítimas vulnerables a acciones hostiles o actores y fenómenos transnacionales que pueden llegar a crear escenarios conflictivos, hacen que la construcción y el mantenimiento de unas capacidades disuasivas creíbles sea prioridad dentro de la agenda de defensa del país.” (Ministerio de Defensa, 2015).

Asimismo, esta política hace una revisión de otros desafíos que deben ser superados desde el segundo mandato de Santos y establece a su vez algunos objetivos estratégicos relacionados con aquellos retos identificados:

RETOS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Aparición de nuevos actores criminales o su reincidencia	Combatir las nuevas y tempranas expresiones de crimen organizado que amenacen la seguridad y el funcionamiento transparente del Estado, usando todas las capacidades de la Fuerza Pública
Fortalecer el Estado de Derecho	Contribuir con las capacidades de la

²⁰ La mesa de negociación se instauró el 03 de Noviembre en Quito Ecuador, se espera que el acuerdo se de en un menor tiempo que con las FARC el cual tardó aproximadamente 6 años en llevarse a cabo. Véase: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/todo-lo-que-debe-saber-de-la-negociacion-con-el-el-16727649>

garantizando el imperio de la ley y la justicia.	Fuerza Pública a la terminación del conflicto y la construcción de la paz
Robustecer las acciones de prevención (Participación comunitaria), comunicación vinculante y protección (Infancia, adolescencia y medioambiente).	Poner a disposición del Estado colombiano las capacidades de la Fuerza Pública para mitigar los efectos del cambio climático, atender desastres naturales y proteger los ecosistemas.
	Poner al servicio del desarrollo nacional, comercial, industrial y agrícola las capacidades empresariales del Sector Defensa
Combatir el crimen y la delincuencia a través de la focalización de las acciones y el fortalecimiento del personal, las capacidades operativas, la inteligencia, la investigación criminal y el uso de la tecnología.	Garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía
Desarticular los mercados de las economías ilegales sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan las estructuras criminales.	
Reestructurar las tareas del sector defensa para el postconflicto	Contribuir a la modernización de la sociedad rural vinculando al Sector Defensa a las intervenciones realizadas por el Gobierno Nacional para el desarrollo

	<p>Transformar y modernizar de forma continua el Sector Defensa, así como mejorar la educación, bienestar, moral y la seguridad jurídica así como la gestión financiera, presupuestal y contractual de la Fuerza Pública</p>
<p>Hacer frente a las novedades externas, como por ejemplo el fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012²¹</p>	<p>Fortalecer la proyección internacional del Sector como participe de la Política Exterior establecida por el Gobierno, mediante una mayor cooperación bilateral, triangular y multilateral con los países aliados y estratégicos</p> <p>Poner al servicio del desarrollo nacional, comercial, industrial y agrícola las capacidades empresariales del Sector Defensa</p> <p>Garantizar la soberanía e integridad del territorio nacional, protegiendo los intereses nacionales</p>

Tabla 5: Retos y Objetivos Estratégicos. Elaboración propia a partir de información en Política de Seguridad y Defensa Nacional (2015)

Con la explicación de cada objetivo estratégico queda clara la necesidad de internacionalizar al sector defensa tal y como se menciona en uno de los objetivos

²¹ Fallo proferido que resuelve la cuestión de fondo sobre la disputa territorial y marítima entre Colombia y Nicaragua, según el cual se redefinió el límite entre los dos países ocasionando la pérdida de soberanía de Colombia sobre parte del mar territorial lo que respresenta una gran pérdida de territorio y recursos pesqueros y de hidrocarburos. Véase: CONTROVERSIA TERRITORIAL Y MARÍTIMA (NICARAGUA c. COLOMBIA) https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/litigio_nicaragua/PRINCIPALES%20DOCUMENTOS/traduccion_es_p_sentencia_del_19_de_noviembre_de_2012.pdf; véase también: Análisis: fallo de la Haya sobre conflicto con Nicaragua fue agridulce para Colombia. <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/analisis-fallo-haya-fue-agridulce-para-colombia>

estratégicos: “Fortalecer la proyección internacional del Sector como participe de la Política Exterior establecida por el Gobierno, mediante una mayor cooperación bilateral, triangular y multilateral con los países aliados y estratégicos” (Ministerio de Defensa Nacional (2015).

En este sentido, queda claro que las amenazas a la seguridad y defensa nacional siguen siendo un grupo de intereses importantes a la hora de generar la política exterior, sin embargo, el gobierno actual ha establecido como primera acción dentro de su estrategia internacional la “diversificación de la agenda de política exterior hacia sectores ejes del desarrollo nacional (educación, agricultura, infraestructura, ambiente, energía, y comercio) fortaleciendo las relaciones bilaterales y velando por el cumplimiento de los compromisos adquiridos.” Ministerio de Relaciones Exteriores (2015).

Otra de las acciones es el fortalecimiento de la política migratoria y el servicio consular, así como todas las entidades del sector de Relaciones Exteriores. Empero, lo que tiene una marcada prevalencia es “la consolidación de la presencia y posicionamiento de Colombia en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales para la defensa y promoción de los intereses nacionales.” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015). Del mismo modo busca impulsar el desarrollo de las regiones de frontera, fortalecer las relaciones con los países vecinos y la oferta y demanda de cooperación internacional, tendiendo a ser, según la Cancillería (2015) líder de buenas prácticas en la modalidad de cooperación sur-sur.

El establecimiento de los 6 lineamientos principales dejan entrever que las condiciones del país permiten su redefinición en el exterior a partir de una sociedad que ahora trabaja por la construcción y mantenimiento de la paz y que a partir del Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018, busca ser un país más educado y equitativo, que busca

re insertarse en el sistema internacional desde una posición absolutamente diferente, como dice Socorro Ramírez

Desde su llegada a la Presidencia, Juan Manuel Santos le imprimió un giro a la política exterior colombiana. Esto incluye, en primer lugar, un intento por reinsertar el país en Sudamérica, para lo cual el gobierno se ha dado a la tarea de recomponer las relaciones con países como Venezuela y Ecuador. En cuanto a Estados Unidos, que sigue siendo el aliado de mayor peso, Santos busca una relación más diversificada, al tiempo que explora vínculos más profundos con aliados naturales como Chile y Perú. La apertura a la región y al mundo es auspiciosa (2011, p. 80)

Específicamente, el mejoramiento las relaciones regionales se ha convertido en uno de los principales logros del gobierno Santos, aunque paradójicamente ello haya ocasionado la ruptura de relaciones con Uribe Vélez y el surgimiento de la férrea oposición que él lidera, pues desde su gobierno se dio un distanciamiento que generó una notable tensión en la región como se verá en la siguiente revisión del contexto regional, esto contando además con la posibilidad de ratificar un acuerdo de paz²² que no sólo cambia el contexto interno del país al reestablecer el tablero de amenazas internas, sino su inserción en el contexto regional, como un actor con posibilidades más amplias, más allá del conflicto armado interno.

2.2. Contexto regional

Como se expuso anteriormente, la política exterior regional fue la que supuso retos y limitaciones para la ejecución de los planes de acción militar de Uribe, y que,

²² Las negociaciones iniciadas en agosto de 2012 y finalizaron en noviembre de 2016 teniendo como resultado un acuerdo final para la paz, sin embargo ante el rechazo del pueblo colombiano en la votación de un plebiscito para refrendar dicho acuerdo, se debieron hacer modificaciones. Los puntos más álgidos son, por ejemplo, reparación de víctimas, lucha contra el narcotráfico, amnistía para los guerrilleros de las FARC, etc. Véase: <http://www.acuerdodepaz.gov.co/home/#camino-home>

como se verá, también tendrán incidencia en el gobierno de Juan Manuel Santos, a pesar de las diferencias en el manejo de las relaciones vecinales.

En cuanto a Uribe, el principal obstáculo lo propició el hecho que los países vecinos no tomaran la misma postura que Estados Unidos y la Unión Europea y procedieran a tipificar a las FARC y el ELN como grupos terroristas. Por el contrario en países como Venezuela, Ecuador y Brasil, de acuerdo a Oppenheimer y Robles (2003), citados por Tickner y Pardo, estos países se justifican afirmando que en caso que se reanuden las negociaciones de paz con estos grupos ellos no podrían desempeñarse como mediadores debido a lo que consideran una intromisión en asuntos internos de Colombia (2003, p.74), a lo que se suma el hecho que dichos gobiernos son izquierdistas y tratan de implementar políticas socialistas y anti estadounidenses en la zona.

Empero, lo que ha supuesto un problema mayor para el país es el control de las fronteras terrestres, en especial la venezolana, pues la presencia de grupos armados en dicha franja terrestre se constituye como una amenaza a la seguridad de uno y otro lado de la frontera, y contrario a lo que podría pensarse, un acuerdo de cooperación militar entre los gobiernos “hermanos” nunca pudo darse dado que “la relación entre los dos mandatarios está afectada por una evidente crisis de confianza, pues cada uno considera que su contraparte es un aliado de los grupos internos²³ que buscan derrocarlos” (Tickner y Pardo, 2003, p.74).

Con Ecuador el panorama no es diferente. Desde el comienzo de la ejecución del Plan Colombia, Quito, así como Caracas, se aquejan del repliegue del conflicto sobre las fronteras (Ardila y Amado, 2010), no sólo por la llegada de delincuentes, el aumento

²³ El presidente Hugo Chávez sostiene que el gobierno colombiano apoya a la oposición y el asilo político de miembros de este grupo ha sido determinante en el debilitamiento de la relación. A su vez, desde Bogotá hay un sin sabor por la presencia de guerrilleros en territorio venezolano y las reuniones de altos funcionarios y miliares con insurgentes de las FARC. Ver *El computador de Reyes*, Semana, 2008.

del narcotráfico fronterizo, entre otros, sino por la crisis humanitaria que supone el desplazamiento de la población civil a causa de la violencia. No obstante, el año 2008 fue el peor período que debió enfrentar el dirigente colombiano, pues pagó el precio de sobreponer los objetivos políticos sobre el marco jurídico internacional, pues tal y como lo afirman Ardila y Amado (2010),

El uso de la política internacional como instrumento del proyecto de Seguridad Democrática, condujo a la primacía de lo político sobre lo jurídico, llegando incluso a desconocer principios del derecho internacional como ocurrió con la violación de la soberanía de Venezuela en el caso Granda (2005) y el bombardeo al campamento de las FARC en Angostura, Ecuador (2008). Esto también se vio reflejado en la crítica regional a la violación por parte de Colombia de protocolos internacionales, cuando utilizó en la denominada Operación Jaque (2008) distintivos de una ONG internacional neutral en el conflicto como herramienta de engaño a las fuerzas insurgentes para lograr la liberación de secuestrados” (p. 57)

Al finalizar el gobierno de Uribe, las relaciones con los países limítrofes, en especial Ecuador y Venezuela pendían de un hilo, sin embargo el cambio estratégico de Santos permitió aliviar las tensiones y dejar de ser el país problema en uno de los organismos más importantes de Suramérica como lo es UNSAUR.

En cuanto a Venezuela el punto más álgido se dio entre 2007 y 2010, en este período el fallecido Presidente Hugo Chávez²⁴ lideraba a la república vecina cuando hubo ruptura de relaciones diplomáticas y amenazas de movilización de tropas y por parte de Colombia la autorización a Estados Unidos para el uso de bases militares nacionales, lo que supuso una clara provocación a Chávez quien en medio de la defensa de su doctrina socialista promovía el rechazo total al país norteamericano.

²⁴ Hugo Chávez Frías fue presidente de Venezuela de 1999 hasta su muerte en marzo de 2013, de corte izquierdista impulsó el movimiento de socialismo del siglo XXI en Latinoamérica, apoyando el ascenso a poder de gobiernos de izquierda en varios países del continente. “El equipamiento ideológico de Chávez y de su movimiento tiene dos fuentes: la izquierda insurreccional en sus manifestaciones tardías y los valores fundamentales de las Fuerzas Armadas de Venezuela”. Véase: *Revolución y desilusión: la Venezuela de Hugo Chávez*.

Así, los factores que han causado el distanciamiento entre las dos naciones en los últimos 15 años, han sido principalmente las diferencias ideológicas de los jefes de gobierno, Chávez socialista, se ha opuesto en un sinnúmero de ocasiones a las políticas colombianas y en especial la estrecha relación con Estados Unidos a quien considera su enemigo. De otro lado, la regionalización del conflicto armado de Colombia ha producido el aumento de la criminalidad en la zona de frontera, sumándose a los ya tradicionales problemas de contrabando; y adicionalmente se tiene el conflicto limítrofe cerca al área de la Guajira, sobre un territorio rico en hidrocarburos.

Sin embargo, con el ascenso al poder de Santos y la conjunción de necesidades y voluntad política se dio un acercamiento para enfrentar los problemas de la zona fronteriza y tuvo alcances en el área de seguridad, política, e incluso en los parámetros de comercio binacional. “Los gobiernos de Santos y Chávez revivieron acuerdos contra el narcotráfico, el crimen organizado, la extorsión y el secuestro, y la información compartida y los operativos conjuntos permitieron arrestar y extraditar a narcotraficantes como “Valenciano”, el “Loco” Barrera y “Diego Rastrojo”, instalados en Venezuela” (Ramírez, 2014).

A pesar de los escasos acercamientos, las crisis resurgen constantemente. Después de la muerte de Hugo Chávez, asumió el poder Nicolás Maduro, también defensor del proyecto del socialismo y quien se ha caracterizado por su radicalidad en especial a la hora de tomar decisiones sobre la relación con Colombia. Por ejemplo el 26 de mayo de 2015 el gobierno de Maduro expidió el decreto 1787, por medio del cual establecía zonas de defensa marítima sobre el territorio en disputa con Colombia, ante lo cual Colombia envió una nota de protesta pues no puede decidir autónomamente sobre los límites en disputa y menos con un decreto que sólo tiene alcance dentro del ordenamiento jurídico venezolano.

Tras varios incidentes diplomáticos y teniendo en cuenta la situación social y económica del vecino país en la actualidad, varios analistas, como Sandra Borda (citada por *El Tiempo*, 2015) afirma que “esto siempre sucede cuando la crisis venezolana se agudiza, porque necesitan distraer la atención de lo que pasa a nivel interno y crear un incidente diplomático”, es como si utilizaran un conflicto externo para unir a la población entorno a un enemigo común.

Posteriormente, el 19 de Agosto del mismo año Maduro ordenó el cierre de la frontera que comunica al estado de Táchira con Norte de Santander²⁵, más adelante ordenó el cierre de la frontera por la zona de la Guajira y Zulia, adicional declaró un estado de excepción y ordenó la expulsión de Colombianos los cuales, según cifras de la OCHA citada por *El Colombiano* (2015) sumaban al 11 de septiembre de 2015 15.176 personas. Según el gobierno venezolano estos individuos residían ilegalmente en su país e incluso indicaron que hacían parte de grupos armados ilegales, y que estaban desabasteciendo de medicamentos y alimentos a Venezuela, acusando también al gobierno colombiano de no ofrecer garantías a sus ciudadanos lo que ocasiona los masivos éxodos transfronterizos.

Desde esa fecha el paso fronterizo ha sido intermitente, lo que ha ocasionado, además de una crisis humanitaria para los expulsados, problemas económicos para los negocios de Cúcuta y Guajira que dependen de las exportaciones al vecino país y de los viajeros con procedencia venezolana que se abastecen de medicamentos, alimentos y productos de aseo en el territorio colombiano.

El caso de Colombia y Venezuela muestra un escenario donde, simultáneamente se presenta la mayoría de los fenómenos descritos con anterioridad: falta de consenso de ambos Estados sobre la frontera, uso político de las rivalidades para unificar a la nación en contra de un enemigo común y alta sensibilidad en las fronteras, producto de

²⁵ Este es el paso fronterizo principal entre Colombia y Venezuela, los une el Puente Internacional Simón Bolívar.

la actividad combinada y simultánea del tráfico ilícito de drogas, la guerrilla, el tránsito de personas y otras manifestaciones de un conflicto que ya cumplió cincuenta años (Fuentes, 2008, p.7).

Como agregarían Ávila, León, Ascanio, León, y Ariza, (2013) “básicamente las dinámicas de esta zona se le salieron de las manos tanto a Colombia como a Venezuela, y van más allá de los voluntarismos de los mandatarios.”

Por otra parte, la frontera sur de Colombia, se encuentra otra límite conflictivo: Ecuador. Tradicionalmente se habían llevado relaciones pacíficas, en especial porque con este país se resolvieron las diferencias limítrofes varias décadas atrás; sin embargo, el desbordamiento del conflicto de Colombia ha generado varios tropiezos en los últimos años, a lo que se suma la permanencia en el poder de Rafael Correa, líder izquierdista muy cercano al régimen chavista y por supuesto a su sucesor Maduro.

En específico, los problemas en la zona fronteriza han obedecido por ejemplo a las aspersiones aéreas para la erradicación de cultivos ilícitos, por su parte Ecuador siempre ha argumentado que el fumigante tóxico ha afectado parte de su territorio lo que ha suscitado varias crisis diplomáticas, a pesar del establecimiento de comités técnicos para la búsqueda de soluciones para frenar los cultivos ilícitos y que ello no genere externalidades para Ecuador.

Adicional a esta problemática, se observa con preocupación la movilización de ciudadanos colombianos hacía el otro lado de la frontera en búsqueda de protección ante los ataques de los grupos armados, según cifras de la ACNUR hay 250.000 colombianos con necesidad de protección en Ecuador y de acuerdo al Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador entre 2000 a 2007, solicitaron asilo 45.231 colombianos y fueron aceptadas 14.300. (como se citó en Bermeo y Pabón, 2008, p.4).

Asimismo, y al igual que con Venezuela, “la situación geográfica de la zona de frontera ha permitido que las fuerzas ilegales colombianas utilicen el territorio ecuatoriano para descanso, aprovisionamiento y refugio, montando campamentos móviles para fines delictivos y de violencia.” (Bermeo y Pabón, 2008, p.7), lo que sin duda alguna representa una afronta para la estabilidad y seguridad del pueblo ecuatoriano y lo que genera conflictos en cuanto a la definición de las competencias de las autoridades de ambas naciones para tratar la problemática.

Uno de estos conflictos, de hecho el más difícil de la relación bilateral se presentó

En la madrugada del 1 de marzo de 2008, efectivos militares de Colombia realizaron una incursión aérea a territorio ecuatoriano con el objetivo de bombardear un campamento de las FARC, situado en el sector de Angostura, a 1.8 kilómetros de la línea de frontera. El bombardeo de este campamento constituía un objetivo militar estratégico para el gobierno colombiano debido a que allí se encontraba nada menos que Raúl Reyes, segundo en la línea de mando de las FARC. (Montúfar, 2008, p.2)

Si bien, el objetivo de Colombia no era violar la soberanía territorial de Ecuador para apoderarse de una zona en específico, se incursionó en territorio extranjero sin previa autorización del gobierno ecuatoriano para realizar un ataque también criticado por la comunidad internacional por violar el Derecho Internacional Humanitario al hacer uso excesivo de la fuerza, lo que puso a Colombia y su conflicto interno como una clara amenaza para la seguridad regional, siendo Chávez la voz principal de protesta en la región.

Esto generó un malestar que desembocó el rompimiento de relaciones con Ecuador y una fuerte crisis en las relaciones con Venezuela, quien incluso movilizó tropas a la frontera, y con Nicaragua. El discurso de Ecuador se endureció con el paso

de 24 horas replicando las palabras de Chávez, y más que la condena al hecho en específico, la violación territorial se usó como excusa para un debate de tinte ideológico para criticar al gobierno de Uribe y para señalarlo a él personalmente y acusarlo de servirle a Estados Unidos y permitir la incursión `imperialista´ en la región, a pesar de que, por ejemplo, Ecuador hacía parte en ese momento del acuerdo con Estados Unidos conocido como ATPDEA.²⁶

Finalmente, con la mediación del Grupo de Río²⁷, se logró una salida diplomática a la crisis, teniendo como base la intermediación de otros presidentes que lograron bajar el tono de las acusaciones, propiciando también la reunión de los vicecancilleres de ambas naciones que trataron de establecer un acuerdo más completo que el que contemplaba La Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON)²⁸. Adicionalmente, ejerció una fuerte presión el daño económico producido por el alejamiento entre economías altamente interdependientes.

Con Nicaragua hay un diferendo que data de varios años sobre la delimitación marítima en el Mar Caribe occidental que en los últimos gobiernos ha planteado un gran reto ante las 3 demandas interpuestas en la Corte Internacional de Justicia y un fallo que no favorece las pretensiones nacionales. Sin embargo, el conflicto interno, como tal, no ha intervenido directamente en la relación bilateral, pero las tensiones limítrofes y la alineación de izquierda del gobierno nicaragüense de Daniel Ortega han supuesto una barrera importante para la agenda regional de Colombia.

²⁶ Es la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, la cual contempla la eliminación de barreras arancelarias para la entrada de miles de productos andinos a los Estados Unidos, como estrategia para la sustitución de actividades ilegales como cultivo y tráfico de narcóticos. Del acuerdo, vigente hasta 2010, hacían parte Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia. Véase: ATPDEA-PROCOLOMBIA en <http://tlc-eeuu.procolombia.co/abc-del-tlc/atpdea>

²⁷ Fue un grupo de discusión política al que atendían los jefes de Estado y Gobierno de los países de América Latina y el Caribe y dio paso al CELAC.

²⁸ “Se formó en 1996 para tratar temas de defensa y seguridad fronteriza, evaluar y supervisar el cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, generar medidas de confianza mutua y fortalecer las relaciones entre las Fuerzas Públicas a fin de solucionar conjuntamente los problemas fronterizos” (Fuentes, 2010, pág 19)

En cuanto a Brasil, la relación es distante, se basa sobre todo en el intercambio comercial, más que en la cooperación, y en lo que podría ser una alianza geoestratégica, dada la vasta y rica amazonia que representa la zona fronteriza con Colombia, no hay acuerdos bilaterales al respecto, más que el control por parte de las autoridades brasileñas del tráfico de drogas patrocinado desde los grupos ilegales colombianos.

La relación Brasil – Colombia se ha caracterizado por su baja intensidad: países vecinos, cordiales pero distantes. Líderes en sus zonas de influencia –Andes y Cono Sur-, ambos están unidos por grandes espacios amazónicos, lo que desde luego le da a esta frontera un carácter estratégico en la geopolítica mundial. Sin embargo, en la actualidad los dos países miran en direcciones opuestas: Colombia hacia el Norte y Brasil hacia el Sur. La posibilidad de fortalecimiento del sistema intrarregional se circunscribe a los temas de la agenda internacional: medio ambiente, narcotráfico y terrorismo. (Miranda, 2003. p.1).

En general, el contexto regional colombiano ha sido bastante conflictivo en los últimos años, se exacerbó en especial durante el gobierno de Uribe Vélez dado el carácter del mandatario que personalizó algunas disputas como por ejemplo con Chávez y Correa. Adicionalmente, el establecimiento de una agenda regional sólida se ha visto afectada por la polarización política de la región y por el desbordamiento del conflicto armado de Colombia que ha permeado las fronteras colindantes generando amenazas para la estabilidad de los países vecinos.

El papel de Estados Unidos en la región también ha jugado un papel distorsionador de las relaciones, pues aunque en la práctica es el principal socio comercial individual de la región, “(...) sigue siendo el principal socio comercial y las

exportaciones de la región a ese país son más diversificadas que aquellas destinadas a la Unión Europea y Asia.” (CEPAL, 2011), en el terreno político genera suspicacias sus acuerdos de cooperación que destinan la mayoría de recursos al sector militar y policial, como el Plan Colombia, pues los vecinos creen que genera un desbalance en la capacidad militar, posicionando a Colombia por encima de los otros países del cono, lo que puede llegar a representar una provocación y un factor desestabilizante para la zona.

Es decir, Colombia es percibida por sus vecinos como una amenaza desde el alud extra fronterizo de su conflicto interno, entendiéndose por esto la presencia de grupos armados ilegales en los países vecinos y sus subsecuentes actividades delincuenciales. A su vez, la intervención de Estados Unidos en el fortalecimiento de las Fuerzas Militares para el combate de las guerrillas es percibido como otra amenaza, entendiéndola desde un contexto liderado por la izquierda latinoamericana que se retroalimenta con la alianza de países mencionados anteriormente como Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Brasil y otros como Bolivia y Argentina.

En otras palabras, se podría decir que hay una divergencia de percepciones; como se mencionaba, el conflicto de Colombia y su principal aliado en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico generan suspicacias, pero a su vez, Colombia desde el establecimiento de su Política de Defensa y Seguridad Nacional y su estrecho vínculo con la Política Exterior, determina como prioridad el conflicto interno, prioriza a quienes confluyen para su terminación, y observa con preocupación la permisividad de países que como Venezuela y Ecuador han tolerado la presencia de grupos ilegales en sus territorios, no los han reconocido como terroristas y no han permitido que las fuerzas nacionales de cada país se unan para el ataque conjunto a estos actores armados.

Sin embargo, la culminación de las negociaciones en la Habana – Cuba tras cuatro años de diálogos, cuyo fruto es un acuerdo que hoy está sometido a la

refrendación en el Congreso de la República, cambia totalmente el panorama a nivel nacional e internacional. A nivel nacional, aunque siguen existiendo grupos armados como el ELN, bandas criminales y narcotráfico, el grupo que representaba la mayor amenaza para la seguridad y defensa nacional se habrá desmovilizado, permitiendo el re-direccionamiento de recursos y esfuerzos en otros sectores prioritarios para el desarrollo del país.

A nivel regional, desde las negociaciones, se generó un ambiente de cooperación tras el respaldo de Cuba, Venezuela, Brasil y otros países que apoyan la terminación pacífica del conflicto. Así como se afirmó desde la contextualización teórica, se podría ver que desde la planificación de la paz para Colombia y desde la perspectiva de Keohane, ya no se “espera lo peor” de otros Estados, hay un ambiente de mayor flujo de información, sin suspicacias sobre los métodos que cada cual pensaba que se debía seguir para tratar las amenazas generadas desde Colombia.

En esta medida se podría decir que desde el cambio de las condiciones colombianas se podrían ir generando intereses similares con los otros Estados de la región, empero, siguen habiendo factores condicionantes no sólo dentro de la Política de Defensa y Seguridad sino desde la Política Exterior, que sin duda alguna sigue teniendo presente la semilla de *Réspice Pollum*. Más aún, Colombia comienza a ver en el sistema internacional, más allá de la vecindad, un sistema internacional como el que describe el Institucionalismo Neoliberal, abierto y con posibilidades positivas, con quienes comparte intereses en común, más que a nivel local, pues aunque hay un viraje en éste panorama, como lo sugiere Keohane (1993, p.29), y tal como se mencionaba anteriormente, se necesita de planificación y negociación para que más que armonía haya cooperación efectiva, que es lo que sucede entre Colombia y sus potenciales socios más allá de América Latina.

En suma, falta aún mucho por hacer desde el contexto regional para reestablecer las relaciones de confianza, la libertad de información y para establecer una agenda compartida fuerte que unifique intereses más allá de las diferencias ideológicas, y entendiendo como dice el institucionalismo neoliberal, que el sistema internacional está compuesto por diferentes actores, entre ellos actores institucionales que pueden facilitar el papel de los gobiernos de Centro y Sur América para afrontar los nuevos retos de la vida nacional e internacional; como lo plantea Fuentes.

Parece paradójico, que en tiempos de mayor globalización e interdependencia, resurjan las banderas del nacionalismo y se revivan los conflictos fronterizos. Pese a que la única opción para salir del subdesarrollo requiere una mayor cooperación, diversos gobiernos de la región mantienen sus reivindicaciones históricas de corte territorial, inhibiendo cualquier posibilidad de favorecer el acercamiento y la confianza. Pero a esta agenda tradicional se sobrepone una nueva agenda de amenazas no tradicionales que sensibiliza aún más a los gobiernos y plantea serios desafíos a la comunidad latinoamericana. Las difíciles fronteras se transforman en espacios “sin ley”, abiertas a los influjos de esta interdependencia negativa, que implica fuertes exigencias para los gobiernos y para los sistemas políticos de la región. (2008, P. 8-9)

2.3. Contexto Multilateral

Colombia en los últimos años ha intensificado sus visitas y misiones diplomáticas alrededor del mundo. Desde el gobierno de Uribe se buscaba el apoyo para la lucha contra el terrorismo y desde el gobierno Santos en el período más reciente para el apoyo de las negociaciones de paz y otros objetivos de una agenda internacional más diversificada. Así, se han establecido nuevas embajadas, consulados y oficinas de Proexport, y del mismo modo se ha intensificado la negociación de los acuerdos

comerciales bilaterales, convenios de cooperación y la participación de organismos multilaterales.

Tan sólo en el primer año del gobierno Santos se gestionaron y fortalecieron las negociaciones de los siguientes acuerdos con temáticas comerciales y de seguridad:

	PAÍSES FIRMANTES
Alianzas de paz y seguridad	Costa Rica, Guatemala, Jamaica, Honduras, Haití y México.
TLC vigentes	CAN, Mercosur, Chile, G-2 (México), Triángulo Norte (Honduras, Guatemala y El Salvador), Suiza, Liechtenstein y Canadá.
TLC suscritos	Estados Unidos, EFTA (parcial) y la Unión Europea.
TLC en negociación	Corea del Sur, Panamá y Turquía.
TLC a futuro	Japón, Consejo de Cooperación del Golfo (Gulf Cooperation Council) y Australia.
Tratados de doble tributación	21 con 22 países.
Tratados de inversión bilaterales vigentes	Perú, Suiza y España.
Tratados de inversión bilaterales suscritos	Reino Unido, Corea del Sur, Bélgica y China.
Tratados de inversión bilaterales en negociación	Kuwait, Japón y Emiratos Árabes Unidos (primeros acercamientos).
Alianza del Pacífico	Chile, México, Perú y Panamá.

Tabla 6: Acuerdos negociados por Colombia. Fuente: Vargas-Alzate, L. F., Sosa, S., & Rodríguez-Ríos, J. D. (2012). El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos. *Colombia Internacional*, 76, 259-292.

En cuanto a su participación en organismos multilaterales, la cancillería afirma que “Colombia se ha distinguido por ser un país comprometido con el multilateralismo, espacio al que identifica como el escenario adecuado para favorecer entendimientos entre los países del mundo entero, en temas de interés global, regional y subregional” (2016). En concordancia, Colombia hace parte de varias organizaciones de carácter multilateral y también ha suscrito alianzas de cooperación con otras colectividades.

Entre los organismos más importantes se encuentra la Organización de Naciones Unidas, Colombia fue uno de sus miembros fundadores y ha participado siete veces

como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, el cual es el encargado de velar por la paz y la seguridad internacionales.

Colombia por su amplia experiencia en temas de seguridad, de lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, tiene la posibilidad de compartir experiencias en procesos de desarme, desmovilización y reinserción, el Consejo de Seguridad es un escenario ideal para ofrecerle al mundo ese conocimiento. (Cancillería, 2016).

Otras organizaciones a las que pertenece como Estado miembro son, por ejemplo:

- Asociación de Estados del Caribe (AEC)
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)
- Comunidad Andina de Naciones (CAN)
- Grupo de los 24 (G-24)
- La Corporación Andina de Fomento (CAF)
- Organización de Estados Americanos (OEA)
- Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL)
- Organización Mundial del Comercio (OMC)
- Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO)
- Organización para las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

En concordancia con los lineamientos de la Política Exterior para el período 2014 – 2018, se han establecido unas líneas de acción, entre las cuales se especifica la necesidad de materializar una estrategia exterior a nivel multilateral mediante la

Consolidación de la presencia y posicionamiento de Colombia en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales para la defensa y promoción de los intereses nacionales. Para ello, Colombia participará activamente en los Mecanismos de Concertación e Integración Regionales, profundizando el diálogo político e implementando acciones entre los Estados miembros para facilitar la cooperación, fortalecer el desarrollo, consolidar la institucionalidad propia de cada mecanismo y la ejecución de proyectos conjuntos. Por lo anterior, se llevarán a cabo las siguientes iniciativas:

- 1) promover, defender y mejorar el posicionamiento de los intereses nacionales en escenarios multilaterales, fortaleciendo la presencia del país en espacios de toma de decisiones sobre temas estratégicos en materia económica, social y ambiental;
- 2) procurar el mejor posicionamiento de los intereses del país en los escenarios multilaterales, promoviendo al interior de los mismos la visión nacional sobre temas de atención prioritaria e impulsar la presencia de nacionales colombianos en posiciones estratégicas de los Organismos Internacionales;
- 3) establecer alianzas internacionales con países, organizaciones de la sociedad civil y la academia, en relación con las políticas globales de drogas, y a la formulación de políticas que incorporen nuevos enfoques, con el fin de obtener mejores resultados; y
- 4) difundir en las instancias multilaterales, globales, regionales y subregionales los esfuerzos que desarrolla el Estado colombiano para garantizar la protección y el respeto de los Derechos Humanos en el territorio Nacional, y privilegiar el intercambio de buenas prácticas en la promoción y protección de los mismos.(Cancillería, 2015)

En este extracto literal de los lineamientos de las maniobras diplomáticas dictaminadas para cumplir los objetivos del segundo cuatrienio de Santos, es válido agregar que desde el institucionalismo neoliberal se explica cómo se armonizan los intereses entre Estados y como estos a sus vez ayudan a consolidar instituciones, tal y

como lo pretende el gobierno colombiano, que medien para actuar en un sistema internacional más regulado, con menos incertidumbre al obtener información más completa a través de convenios y alianzas y promoviendo el diálogo entre naciones, bien sea desde un espacio regional o desde hemisferios diferentes.

A nivel regional llama la atención la participación de Colombia en UNASUR, pues es un organismo de integración regional de los 12 países del hemisferio sur de América, que va más allá de las medidas económicas y comerciales para la asociación de los Estados miembro, sino que pretende una integración cultural, social y política.

El objetivo principal es coordinar acciones para disminuir la pobreza en las naciones y disminuir la brecha que separa los pueblos, incluso comprende la coordinación de los mecanismos judiciales para el intercambio de información y experiencias para todos trabajar sobre el mismo proyecto de desarrollo regional y la construcción de una identidad suramericana sin la injerencia de Estados u organizaciones internacionales que interfieran en especial con los proyectos políticos e ideológicos individuales como lo serían los de Venezuela, Bolivia y Ecuador. (UNASUR, 2016).

Sin embargo, en la transición de Colombia hacía una era de post conflicto es necesario aunar esfuerzos con actores de diferente naturaleza y localización que puedan proveer un sustento, bien sea técnico o económico, para el mantenimiento de la paz y la construcción de la misma desde el apoyo a diferentes sectores, que incluso comprenden la lucha contra las amenazas que aún afectan la estabilidad, la seguridad, la defensa y el desarrollo del país y toda su población.

3. ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

3.1. ANTECEDENTES

Tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, el mundo vio la reorganización del sistema internacional, dividido en dos bloques opuestos. Por un lado se encontraba Estados Unidos, quien había demostrado su poderío económico, político, militar y nuclear. Sin embargo ante sus capacidades se alzaba un nuevo reto con un proyecto sociopolítico radicalmente diferente que fue la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que entraría a polarizar la escena política y militar a nivel internacional.

Por consiguiente, las potencias occidentales reaccionaron ante la amenaza de la expansión de la revolución soviética, con un conjunto de medidas denominadas Doctrina Truman que se trataba del modelo de política exterior impuesto para frenar el avance del comunismo, por tanto quien se comprometiera con la lucha tenía derecho a concesiones económicas, los primeros beneficiados fueron Turquía y Grecia. “Esta ayuda contribuyó a la reconstrucción de los países de Europa Occidental y a la recuperación y modernización de sus economías, pero también significó el reconocimiento político de los Estados Unidos y la solidaridad entre una parte y otras del Atlántico” (Aracil, Oliver, Segura, 1998, p. 112).

Adicional a esta estrategia estadounidense, se sumaron los Tratados de Dunkerque²⁹ y Bruselas³⁰ con “una finalidad defensiva y de integración económica regional” (Carvajal, Guerra, p. 38), y tras naufragadas negociaciones con los soviéticos, Estados Unidos dio a entender que

²⁹ Tratado suscrito el 14 de marzo de 1947 entre Francia e Inglaterra para cooperar en la defensa y asistencia mutua.

³⁰ El pacto fue firmado el 17 de marzo de 1948 entre Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Gran Bretaña y Francia. Contemplaba además de las medidas defensivas, una nueva política aduanera, aumento de intercambios culturales, y la coordinación de los programas económicos transversales con el objetivo de elevar el nivel de vida. Véase: Del Moral, J. I. (1978). La Alianza Atlántica y la integración europea. *Boletín de Información*, (120), 2.

Si los europeos se uniesen para organizar su defensa, como habían considerado hacerlo en virtud del plan de recuperación, podrían pedir a los Estados Unidos su ayuda para cubrir el desnivel entre lo que era necesario para la defensa de Europa y lo que eran capaces de hacer ellos mismos (Del Moral, 1978, p.3)

En consecuencia Gran Bretaña inició una intensa campaña para la firma de un acuerdo oficial, que fuera ratificado por el congreso de Estados Unidos que garantizara que en caso de una guerra con un tercero, éste los apoyaría, pues el país norteamericano proponía la ampliación del Pacto de Bruselas y la profundización del Plan Marshall³¹, pero esto no era suficiente para la unión occidental en Europa que temía por su estabilidad y seguridad. Así, el 4 de abril de 1949 representantes de Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo y Gran Bretaña suscribieron un pacto de cooperación militar y ayuda mutua en caso de guerra con un tercer país (Carvajal, Guerra, p.38). Después se adhirieron Islandia, Dinamarca, Noruega, Portugal, Italia, Grecia, Turquía y España.

Con la firma del Tratado de Washington surgió entonces la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que si bien desde su preámbulo rescataba la importancia y la supremacía de las Naciones Unidas y se basaba en el artículo 51³² de la carta del organismo, no tardó en recibir las primeras críticas precisamente por parte del secretario general de la ONU M. Trygve Lie, citado por Hernández (2000, p. 35) “si los pueblos aceptan que las alianzas regionales reemplacen la seguridad colectiva, la esperanza de una paz duradera resultará gravemente perjudicada”.

³¹ El Plan Marshall o Programa de Recuperación Europea, fue un conjunto de medidas soportadas económicamente por Estados Unidos para la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. “Fue una herramienta política en manos de la administración americana en el contexto de la Guerra Fría y la defensa del occidente” (Bossuat, 2008, p. 13) Véase: The Marshall Plan: history and legacy.

³² El artículo de la Carta de las Naciones Unidas está en el Capítulo VII que habla sobre las amenazas y quebrantos de la paz “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales” Véase: Carta de las Naciones Unidas, Cap VII en: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/>.

Sin embargo, la creación de un pacto más concreto que requería del compromiso serio de las partes parecía ser la única garantía de contrapeso ante una URSS expansionista, que más adelante en 1955 con la firma del pacto de Varsovia o Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua³³, se instauraba como un serio opositor de la OTAN, pues si bien en el articulado del Tratado se estipulaba como objetivo el mantenimiento de la paz y se aludía a la carta de las Naciones Unidas, también se acordaba el sistema de defensa ante las amenazas que podrían afectar a Europa Oriental y a la Unión Soviética, así como el establecimiento de un Mando Unificado de las fuerzas armadas.

A pesar de las tensiones generadas en el período de la Guerra Fría,³⁴ nunca se entró en un conflicto en caliente que generara la respuesta armada de alguno de los grupos. Sin embargo si dejo prever que de acuerdo a Keohane, cuando hay unos intereses comunes entre democracias liberales la conformación de instituciones internacionales de carácter cooperativo facilitan los procesos, sin embargo desde su naturaleza es apropiado revisar desde el institucionalismo neoliberal este tipo de acuerdos y que no absolutiza a los integrantes del sistema internacional como lo hace Waltz desde el neorrealismo pues:

“El análisis de Waltz pasa por alto el hecho de que las alianzas básicas de los Estados Unidos y la Unión Soviética fueron fundamentalmente diferentes –una de carácter voluntario, basada en incentivos y en una comunidad de valores (OTAN); la otra impuesta, sobre la base de acuerdos con regímenes sostenidos por la fuerza militar (Pacto de Varsovia)–. La OTAN permanece unida, a pesar de las

³³ Tratado de 11 artículos suscrito el 14 de Mayo de 1955 en Varsovia-Polonia. Véase: Pacto de Varsovia (1955) <http://old.dipublico.org/tratados/159.html>

³⁴ Se atañe su origen al fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945 y se ubica la terminación de este período entre 1989 y 1991 con la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética.

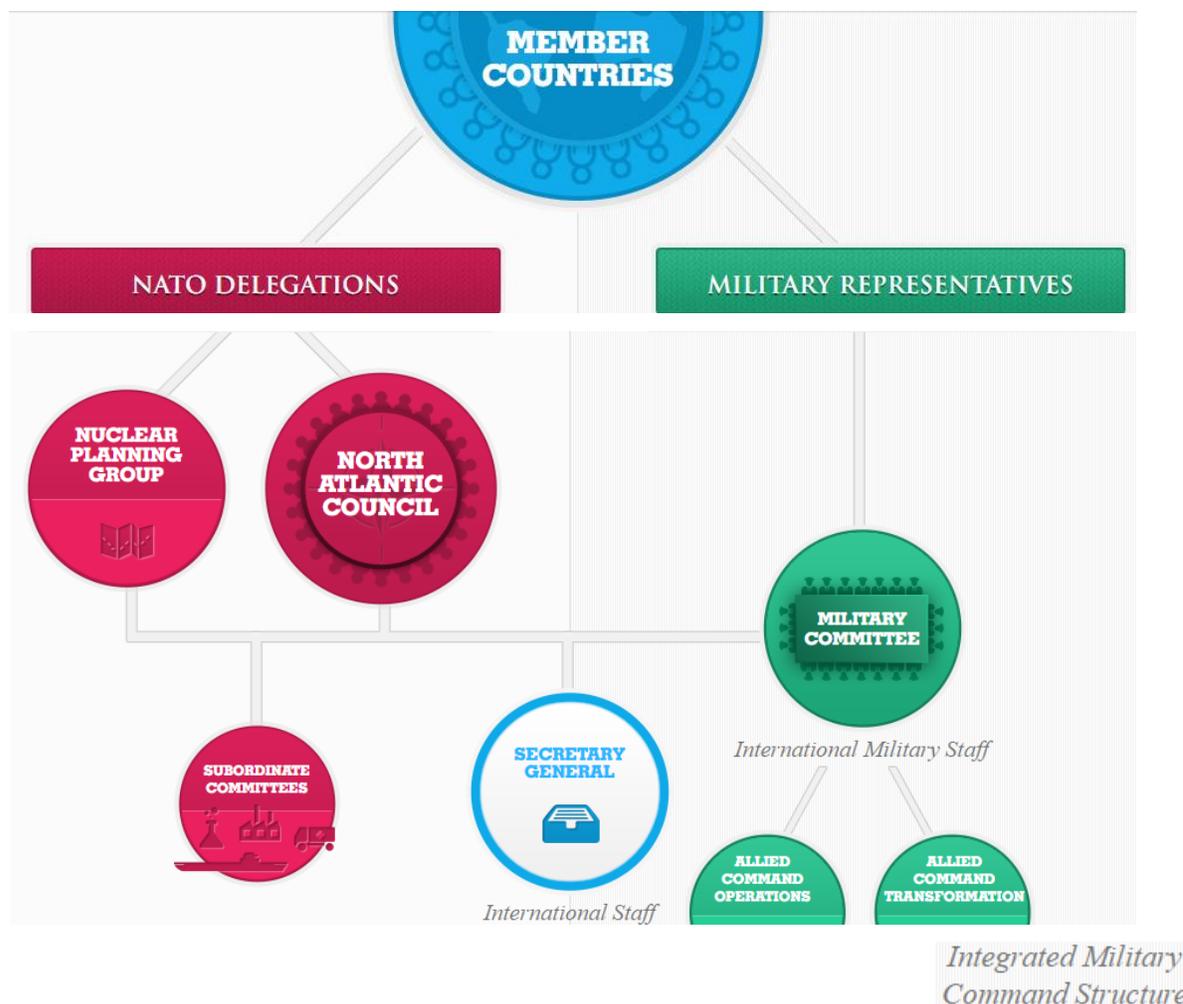
predicciones de Waltz; el Pacto de Varsovia entró en crisis rápidamente.” (Goodin, Kinglemann, 2001, p.6)

Es así como la OTAN se ha visto en la necesidad de re direccionar su planteamiento estratégico, pues con la disolución de su oponente y quien constituía su mayor amenaza, debió revisar su direccionamiento y establecer los lineamientos de acción ante las nuevos retos que impone un sistema internacional radicalmente diferente al que contextualizó su nacimiento, pero que con sus coyunturas ha fortalecido su integración y demostrado la efectividad para sus socios desde la intervención en diferentes escenarios conflictivos regionales y extra regionales.

3.2. ESTRUCTURA

Si bien las condiciones políticas y económicas de la zona de influencia de la OTAN cambiaron dramáticamente, su esencia ha seguido siendo la defensa militar de sus miembros, aunque ha sido trascendental agregar operaciones de carácter político con miras a poder coadyuvar en el establecimiento y mantenimiento de la paz donde sus esfuerzos son requeridos.

Así pues, la estructura actual es la siguiente:



Gráfica 1, Fuente: Estructuras de trabajo de la OTAN <http://www.nato.int/nato-welcome/index.html>

- Los estados miembros son 28 asentados en el territorio euroatlántico.
- Las delegaciones son los representantes permanentes de cada Estado miembro en la sede de Bruselas.
- El grupo de planeación nuclear es el máximo órgano dentro de la alianza dónde se atienden las cuestiones nucleares y se discuten aspectos políticos relacionados con el tema. La política nuclear de la Alianza se revisa y modifica constantemente a la luz de los acontecimientos relevantes que la puedan afectar
- El Consejo del Atlántico Norte es el órgano supremo de discusión política en el cual participan los delegados de cada Estado miembro y están dirigidos por el secretario general. Sus reuniones tienen lugar cada semana o cuándo un hecho importante amerite una reunión.

- El Comité Militar está compuesto por los jefes de la cartera de defensa de cada Estado miembro. Cuando las decisiones políticas que se toman incluyen acciones militares el comité entra en acción. La OTAN tiene un número reducido de tropas propias, por eso cuenta con el aporte voluntario de sus Aliados para las misiones y una vez finalizan sus militares retornan a cada país de origen. A Su vez se divide en el Comando Aliado de Operaciones, que establece los núcleos de acción militar y el Comando Aliado de Transformación que se encarga de la educación, el entrenamiento y los ejercicios para transformar la operatividad de las fuerzas de la OTAN de acuerdo a los requerimientos de las eventualidades.
- Los Comités Subordinados son comités políticos y técnicos que cubren gran variedad de temas para generar las consultas necesarias a los miembros y socios que las soliciten.
- La secretaria General está en cabeza de un civil que es el funcionario de más alto rango de la Alianza, quien se encarga de dirigir el proceso de toma de decisiones y vigila su implementación; así mismo es el portavoz de la organización y lidera el personal internacional que asesora a las delegaciones de los países miembros en las sedes de la OTAN. (NATO, 2016e).

Desde 1991 los Conceptos Estratégicos han cambiado, en Lisboa en 2010 se determinó un nuevo enfoque que dio como resultado una ampliación del espectro de acción de la Organización, generando así cambios en las tareas y surgimiento de más comités técnicos que asumieran el control de los nuevos retos dentro y fuera del área de influencia.

3.3 DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

Durante décadas, las fuerzas de la OTAN se diseñaron para oponerse a la amenaza militar del Pacto de Varsovia, adaptando su organización y modos de empleo, y desarrollando un pensamiento militar que modeló dos generaciones de mandos castrenses. La desaparición de la amenaza soviética acabó con el modelo estratégico de la bipolaridad y dejó sin utilidad inmediata el instrumento militar de la OTAN, tanto en su aspecto material como en su motivación estratégica y operacional. Sin embargo, y para evitar su desaparición, la OTAN habilitó nuevos términos en los Conceptos Estratégicos de 1991 y en el de 1999 para referirse a nociones indeterminadas que actuarían como fundamento de una nueva “estrategia” y centrándose en la zona europea como ámbito de actuación. (Fojón, 2010, p.8)

Aunque durante el período de la Guerra Fría en el que se mantuvo alerta la organización no se usó la fuerza, no desestimó la capacidad militar que comenzaría a apreciarse y a justificar la vigencia del tratado en la post Guerra Fría con participaciones indirectas en operaciones como la *Provide Comfort* en 1991, en la que se hizo una intervención en Iraq para apoyar a la comunidad Kurda asechada por el gobierno de Sadam Hussein. Este tipo de misiones vislumbraron el tipo de procedimientos que podría ejecutar la OTAN desde un cambio de rol estratégico: pacificación, mantenimiento de la paz y operaciones humanitarias (Cavanaugh, 1992, p.1).

Así, la Organización instituyó dos dimensiones desde las cuales cumple el propósito principal de la OTAN que no es otro que salvaguardar la libertad y seguridad de sus países miembros (NATO, 2010), estas esferas de acción son la política y la militar, sobre tres ejes fundamentales: defensa colectiva, manejo de crisis y seguridad cooperativa. Desde la herramienta política promueve valores democráticos y las consultas de los hechos que preocupen a los miembros para que la revisión de estos temas entre todos los Estados miembro sea parte del proceso de toma de decisiones y de esta manera se mantenga la paz, se aumente la confianza, tal y como lo plantea la

teoría como objetivos para la creación de las instituciones; y se eviten conflictos potenciales.

La consulta entre los estados miembro es por tanto el núcleo de la OTAN desde que sus Aliados están en la disponibilidad de intercambiar puntos de vista e información y discutir temas antes de llegar a un acuerdo y tomar medidas. (NATO, 2016c)

De otro lado se encuentra la herramienta militar. Desde este aspecto la OTAN indica que aunque se inclina por la solución pacífica de los conflictos, si la herramienta diplomática falla, está en la capacidad de asumir operaciones de manejo de crisis teniendo en cuenta el artículo 5º del Tratado de Washington que indica que si uno de sus miembros es atacado, bien sea en Europa o América, los demás reaccionaran, teniendo en cuenta, como se mencionaba anteriormente el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y las acciones de los Aliados cesaran una vez el Consejo de Seguridad de la ONU implemente las acciones pertinentes para el manejo del conflicto. (NATO, 2016d).

Muchas operaciones de gestión de crisis tienen sus propios objetivos y términos finales dependiendo de la naturaleza de la crisis, que definirá el alcance y la escala de la respuesta. Para garantizar la eficacia y la resiliencia, los instrumentos de gestión de crisis de la OTAN se adaptan continuamente al contexto de la evolución de la seguridad. Con el tiempo, la OTAN ha dirigido y llevado a cabo una serie de operaciones de gestión de crisis, incluso más allá de la zona euroatlántica. (NATO, 2015).

Asimismo, en el último Concepto Estratégico (2010) se determina como otra de sus actividades esenciales la defensa cooperativa a nivel internacional, entendiendo que la Alianza puede producir efectos en el desarrollo de la política y la seguridad más allá del territorio que contempla el Tratado y a su vez lo que sucede extra

territorialmente puede afectar a la Organización, se declaran comprometidos a afianzar las alianzas con países que consideren de relevancia y organizaciones internacionales de cualquier parte del mundo desde que compartan su objetivo de alcanzar y mantener la paz en el mundo.

No obstante, el trabajo es constante para contrarrestar las posibles amenazas a sus territorios y poblaciones, por tal motivo parte de su estrategia desde el 2010 incluye, entre otros aspectos, el mantenimiento de armamento tanto convencional como nuclear, tener la capacidad de responder a variadas operaciones para la defensa colectiva y el manejo de crisis, contar con fuerzas desplegables bien preparadas y fortalecidas que puedan responder a los ataques a un Aliado, desarrollar la capacidad de defenderse de ataques con misiles buscando la cooperación en especial con Rusia y otros socios de la zona Euro-Atlántica. También contempla la necesidad de desarrollar y mantener sus capacidades para responder a ataques biológicos, químicos, y radiológicos, así como ataques tecnológicos para lo cual plantean un escudo cibernético para los Aliados. Del mismo modo plantea la necesidad de garantizar la seguridad energética protegiendo la infraestructura, estableciendo cooperación con los socios que influyan en dicha infraestructura y gestionando planes de contingencia para tal fin. (NATO, 2010)

Por consiguiente, en la actualidad la OTAN suma 18.000 militares desplegándose en diferentes partes del mundo para el manejo de las crisis y en operaciones aéreas y navales. Hoy continúa desplegando sus fuerzas y programas en Afganistán, Kosovo y el Mediterráneo.

Llama especialmente la atención su incursión en Afganistán. Allí se puede observar claramente el re direccionamiento estratégico de la Organización al no sólo incursionar militarmente, sino contar con la preparación de civiles y militares para mantener la paz y prestar su apoyo para el post conflicto en operaciones de reconstrucción y estabilización. Claro ejemplo de ello es la misión inicial de combate y recuperación de

territorios luchando contra los talibanes e ISIS; posteriormente en 2014 la mayoría de Aliados retiraron sus tropas y se dio inicio en 2015 a la misión *Resolute Support* que implica:

- “Apoyo a la planificación, programación y determinación del presupuesto;
- Asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y la supervisión;
- Apoyar la adhesión a los principios del Estado de Derecho y la buena gobernanza;
- Apoyar el establecimiento y mantenimiento de procesos tales como la generación de fuerza, reclutamiento, capacitación, administración y desarrollo de personal.” (NATO, 2016b)

Además, los Aliados y sus países socios acordaron extender el mantenimiento de esta misión de estabilización y proveer apoyo económico a las fuerzas armadas afganas hasta el 2020 para el mantenimiento de la paz. Toda esta intervención está basada legalmente en el Acuerdo del Estado de las Fuerzas entre Afganistán y la OTAN y ha recibido el apoyo de la comunidad internacional encabezada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (NATO, 2016b).

También, desde su viraje estratégico, ha participado en misiones para la ayuda humanitaria y el manejo de crisis causadas por eventos naturales. Ejemplo de ello es su participación en la asistencia a Estados Unidos durante el huracán Katrina, toda vez que estos solicitaron apoyo en la logística para adquirir alimentos y medicamentos y trasladarlos a las áreas afectadas. (NATO, 2016a)

Del mismo modo, hace presencia en áreas no conflictivas con el propósito de prevenir conflictos y ataques a sus Aliados, es por eso que de acuerdo a la política exterior de uno de sus más grandes aliados, Estados Unidos, desde el 11 de Septiembre de 2001 están comprometidos con la lucha contra el terrorismo; por tal motivo tienen presencia naval en el Mediterráneo para contener cualquier tipo de amenaza terrorista. Igualmente tienen dispuestas sus fuerzas aéreas para prevenir ataques aéreos como el liderado por Rusia en Kosovo.

Por consiguiente, los esfuerzos de la OTAN han propendido por hacer un llamado a la cooperación con Rusia para que más que hacer un contrapeso militar, haya información fluida en sus operaciones militares y nucleares y se reduzca la incertidumbre, por lo menos en el área de influencia euroatlántica.

Desde la cooperación se ha creado un eje de acción fundamental para la OTAN, desde el cual pretende proyectar estabilidad y seguridad en el mundo estableciendo alianzas con Estados y organizaciones internacionales de diferentes partes del globo. Desde el establecimiento de estas coaliciones, los socios, más no miembros, pueden beneficiarse de las siguientes herramientas dispuestas por la Organización:

- “Compartir ideas sobre áreas de interés común o preocupación a través de consultas políticas y el intercambio de inteligencia;
- Participar en una amplia carta de eventos de educación, capacitación y consulta (más de 1.200 eventos al año están abiertos a los socios a través de un Menú de Cooperación de la Alianza);
- Preparación conjunta para futuras operaciones y misiones, participando en ejercicios y capacitación;
- Contribuir a las operaciones y misiones actuales dirigidas por la OTAN;
- Compartir las lecciones aprendidas de las operaciones anteriores y desarrollar políticas para el futuro;
- Trabajar conjuntamente con los aliados en investigación y desarrollo de capacidades;
- Integrar las perspectivas de género en la seguridad y la defensa;
- Lucha contra la corrupción en el sector de la defensa;
- Intensificar los esfuerzos para controlar o destruir armas, municiones y artefactos explosivos sin detonar;
- Desarrollo de proyectos científicos conjuntos.” (NATO, 2010)

Es vital para la OTAN el establecimiento de relaciones alrededor del mundo, pues a diferencia de otras organizaciones regionales, tienen claro que deben adaptarse a los nuevos retos que supone un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, “la OTAN sabe que es necesario establecer relaciones estratégicas con otros países, donde quieran que estén, desdibujando las diferencias regionales y haciendo hincapié en los intereses mutuos, dejando claro que es algo más que la búsqueda de socios para repartirse las cargas de las operaciones”. (GEES, 2012)

De acuerdo al Concepto Estratégico “Compromiso Activo, Defensa Moderna”, los líderes de los Estados miembros

Está(n) firmemente comprometidos con preservar su eficacia como la más exitosa alianza político-militar. Nuestra Alianza prospera como fuente de esperanza porque se basa en valores comunes de libertad individual, democracia, derechos humanos y el estado de derecho, y nuestro propósito común, esencial y duradero es salvaguardar la libertad y la seguridad de los miembros. Estos valores y objetivos son universales y perpetuos, y estamos determinados a defenderlos a través de la unidad, la solidaridad, la fuerza y resolución. (2010).

En suma, tanto los países como las Organizaciones propenden actualmente por un estrechamiento de relaciones basadas en la cooperación, las prácticas transparentes y el intercambio de información y ayudas, que provean las herramientas necesarias para no sólo atender los conflictos armados que afectan a la población mundial, sino para mantener la paz y trabajar por el desarrollo social, democrático, económico y político, atravesando las fronteras y generando desde los espacios multilaterales regionales escenarios de integración entre los hemisferios, tal y como lo ha pretendido la OTAN y su evolución estratégica.

4. EL ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA OTAN SOBRE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD DE INFORMACIÓN.

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES.

La lectura de la Sentencia C-337 de 2015 de la Corte Constitucional que declara la inexecutable de la Ley 1734 del 8 de septiembre “Por medio de la cual se aprueba el *“Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”*, suscrito en Bruselas, el 25 de junio de 2013”, permite comprender que el Acuerdo en comento fue suscrito de conformidad con las disposiciones constitucionales que regulan la celebración de tratados internacionales por parte del Estado colombiano.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante comunicación del 15 de octubre de 2014, firmada por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, informó [a la Corte Constitucional] que para la suscripción del “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, el Gobierno Nacional otorgó plenos poderes al Ministro de Defensa Nacional, Juan Carlos Pinzón Bueno.

Dentro del material probatorio aportado por la Cancillería se encuentra copia del documento del 21 de junio de 2013, que otorgó plenos poderes al Ministro de Defensa Nacional para que suscribiera en nombre del Estado Colombiano, el Acuerdo con la OTAN sobre cooperación y seguridad de información, lo cual se materializó el 25 de junio de 2013 en Bruselas – Reino de Bélgica.

Adicionalmente, dicha agencia estatal remitió copia del acto por medio del cual el Presidente de la República impartió la respectiva aprobación ejecutiva el 2 de

septiembre de 2013, y sometió a consideración del Congreso de la República el mencionado Acuerdo. (Corte Constitucional, STC 337/15, 2015).

Vale recordar que la inexecutable de la norma fue declarada en tanto la Alta Corte concluyó que todos los requisitos que son propios del trámite de leyes aprobatorias de tratados internacionales no se cumplieron y el vicio configurado fue de carácter insubsanable, es decir, que no se podría corregir eventualmente.

... en el momento preciso de llevarse a cabo la votación de la iniciativa legislativa 086 de 2013 ante la Plenaria del Senado de la República (segundo debate), ni del acta de sesión ni de la certificación respectiva es posible acreditar las exigencias constitucionales de quórum decisorio y de la aprobación por la mayoría simple, así como tampoco se logra establecer el requisito legal que consagra el artículo 123-4 de la Ley 5ª de 1992. Como la irregularidad que se evidencia tuvo lugar en una etapa estructural del proceso legislativo y afecta la conformación democrática de la voluntad parlamentaria del Senado de la República, la Ley 1734 de 2014, “por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información’, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013”, resulta inexecutable. (Corte Constitucional, STC 337/15, 2015).

Además, en concepto de la Procuraduría General de la Nación refiriéndose al contenido material del Acuerdo, manifestó que el mismo desde un punto de vista general, no desconoce los mandatos constitucionales sobre relaciones y política internacional, por cuanto la cooperación entre la OTAN y Colombia tiene como propósito fortalecer la capacidad operativa de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional mediante el intercambio de información entre las partes.

El organismo de control indicó que el móvil fundamental del Acuerdo que ahora se estudia, es mejorar el desempeño de la Fuerza Pública en aspectos relacionados con la defensa y seguridad nacional, propender por el cumplimiento de la misión constitucional de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Así mismo, “contribuye a la realización del artículo 217 Superior, ya que con el acceso efectivo a información de primera mano, la Fuerza Pública puede desarrollar las finalidades de defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (Corte Constitucional, STC 337/15, 2015).

El Acuerdo no implica una injerencia en la soberanía nacional porque Colombia no cumple con el requisito geográfico para ser miembro de la OTAN, por ende, solo puede establecer parámetros de cooperación en materias relativas a la seguridad y a la lucha contra conductas delictivas transnacionales. Además, no supone la presencia de tropas extranjeras en el territorio colombiano. Por lo anterior, estimó que el instrumento internacional “no parece ser contrario a la conveniencia nacional ya que, como se indicó, el fortalecimiento de la Fuerza Pública a partir del suministro de información en forma recíproca, tiene fines constitucionales legítimos e importantes”. (PGN, 2015).

No obstante, refiriéndose al contenido material del Acuerdo, la Procuraduría encontró un problema central que radica en su alto grado de indeterminación, pues de su texto no se deriva con claridad el tipo de información que será objeto de intercambio. “En efecto, en el tratado no se puede distinguir con claridad qué tipo de información cabe dentro de la denominación genérica de ‘información clasificada’, pues parece referirse a distintas clases de información” (Corte Constitucional, STC 337/15, 2015).

Ahora bien, en qué consiste taxativamente el Acuerdo, es una pregunta que muy bien merece la pena plantearse en primer lugar para ubicarse y contextualizar la situación.

4.1 El Acuerdo de Cooperación entre Colombia y la OTAN.

Apegándose al texto del Acuerdo éste consta de 6 artículos, tal y como lo aclara la exposición de motivos del proyecto de ley que está cursando en el Congreso.

- El artículo 1° dispone las obligaciones generales de las Partes en referencia a la protección y salvaguardia de la información y material que se reciba de la otra parte.
- El artículo 2° estipula que el Gobierno de la República de Colombia acepta el compromiso de investigar y aprobar de manera previa a todos aquellos connacionales que requieran o puedan tener acceso a la información en cuestión.
- El artículo 3° señala quiénes serán los organismos responsables y competentes, dentro de la OTAN, a efectos del manejo de la información intercambiada bajo la égida de este acuerdo.
- El artículo 4° plasma la obligación para el Estado colombiano de informar a la OTAN quiénes serán aquellas autoridades nacionales que fungirán como responsables en concordancia con el artículo anterior.
- El artículo 5° señala que las partes, previo al intercambio de cualquier información, establece que la parte receptora protegerá la información que reciba.
- El artículo 6° consagra la cláusula de entrada en vigor del acuerdo, la cual indica que el mismo entrará en vigor en la fecha en que el Gobierno de la República de Colombia y la OTAN se hayan notificado entre sí, por escrito, que se han

cumplido sus requerimientos internos legales. Igualmente, este artículo incluye una cláusula de denuncia, la cual permite a las Partes denunciar el instrumento en cualquier momento mediante notificación entre sí.

Para mayor claridad, permítase transcribir el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado Del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información.

**La República de Colombia, representada por
Su Excelencia Juan Carlos Pinzón Bueno,
Ministro de Defensa Nacional y**

**la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN),
representada por
Su Excelencia Anders Fogh Rasmussen,
Secretario General de la OTAN.**

Habiendo acordado hacer consultas sobre aspectos políticos y de seguridad de interés común y ampliar e intensificar la cooperación;

Conscientes de que la efectiva cooperación en este aspecto conlleva el intercambio de información sensible y/o privilegia da entre las Partes;

Han acordado lo siguiente:

Artículo 1

Las Partes deberán:

- (i) proteger y salvaguardar la información y el material de la otra Parte;
- (ii) hacer todo lo que esté a su alcance por garantizar que, si es clasificada, dicha información y material mantendrán las clasificaciones de seguridad establecida por cualquiera de las partes con respecto a información y material del origen de esa Parte y protegerá dicha información y material de acuerdo con los estándares comunes acordados,
- (iii) no utilizarán la información y el material intercambiados para propósitos diferentes de los establecidos en el marco de los respectivos programas y de las decisiones y resoluciones inherentes a dichos programas;
- (iv) no divulgarán dicha información y material a terceros sin el consentimiento del originador.

Artículo 2

- (i) El Gobierno de Colombia acepta el compromiso de hacer que todos sus connacionales quienes, en desarrollo de sus funciones oficiales, requieran o puedan tener acceso a información o material intercambiado de acuerdo con las actividades de cooperación aprobadas por el Consejo del Atlántico Norte, hayan sido investigados y aprobados en materia de seguridad antes de que obtengan acceso a dicha información y material.
- (ii) Los procedimientos de seguridad estarán diseñados para determinar si una persona, teniendo en cuenta su lealtad y fiabilidad, puede tener acceso a información clasificada sin poner en riesgo su seguridad.

Artículo 3

La Oficina de Seguridad de la OTAN (NOS), bajo la dirección y en nombre del Secretario General y el Presidente, el Comité Militar de la OTAN, actuando en nombre del Consejo del Atlántico Norte y el Comité Militar de la OTAN, y bajo su autoridad, es responsable por hacer los arreglos de seguridad para la protección de información clasificada intercambiada dentro de las actividades de cooperación aprobadas por el Consejo del Atlántico Norte.

Artículo 4

El Gobierno de Colombia informará a NOS la autoridad de seguridad con la responsabilidad nacional similar. Se redactarán Convenios Administrativos separados entre el Gobierno de Colombia y OTAN los cuales abarcarán, entre otras cosas, las normas de la protección de seguridad recíproca para la información que sea intercambiada y la coordinación entre la autoridad de seguridad de la República de Colombia y NOS.

Artículo 5

Antes de intercambiar cualquier información clasificada entre el Gobierno de Colombia y OTAN, las autoridades de seguridad responsables deberán establecer de manera recíproca a su satisfacción que la Parte receptora está dispuesta a proteger la información que reciba, tal como lo requiere el originador.

Artículo 6

Este Acuerdo entrará en vigor en la fecha en que el Gobierno de Colombia y OTAN se hayan notificado entre sí por escrito que se han cumplido sus respectivos requerimientos internos legales para la entrada en vigor de este Acuerdo.

El Gobierno de Colombia o la OTAN podrán denunciar este Acuerdo en cualquier momento mediante notificación escrita entre sí. La información o el material que sea intercambiado previo a la fecha de terminación de este Acuerdo seguirá siendo protegida de acuerdo con sus disposiciones.

4.2 Relación de cooperación entre Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

Desde luego, el Acuerdo anterior no ha sido un producto fortuito de relaciones esporádicas entre los dos actores o partes comprometidos, tampoco fue un resultado

fácilmente logrado entre ellas. Es producto de una relación de cooperación entre Colombia y la Alianza Atlántico basada en la importancia del establecimiento de reglas formales e informales que se han creado para facilitar su comunicación.

En ello, hay una concordancia importante con los postulados de Keohane (1993) y su enfoque del institucionalismo neoliberal, toda vez que éste autor asume y entiende perfectamente que los acuerdos internacionales no son fáciles de hacer o de mantener. “Lo que afirmamos es que la capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar depende de las instituciones hechas por el hombre, que varían históricamente y según los temas, en naturaleza (respecto de las políticas que incorporan) y en fuerza (en términos del grado hasta el cual sus reglas están claramente especificadas y son rutinariamente obedecidas). Los Estados están en el centro de nuestra interpretación de la política mundial tanto para los realistas; pero las reglas formales e informales juegan un papel mucho mayor en la descripción neoliberal que la realista” (Keohane, 1993, p. 15).

Acorde con la exposición de motivos del proyecto de ley que hoy tiene su trámite en el Congreso de la República para re-validar el Acuerdo entre Colombia y la OTAN, el Ministerio de Defensa Nacional viene desarrollando una estrategia de cooperación internacional que se despliega en los ámbitos bilateral y multilateral. Esta se rige por la prudencia, el respeto, la cooperación, la transparencia y el pragmatismo, siempre privilegiando la vía diplomática y el derecho internacional y se fundamenta en una aproximación del sector a diferentes regiones del mundo, con criterios estratégicos de prevención, cooperación y modernización para el fortalecimiento de la seguridad y la defensa nacional.

Esta estrategia se fundamenta en consolidar la participación de la Fuerza Pública en escenarios internacionales. Esto, bajo la perspectiva del futuro de la Fuerza Pública, contribuyendo con las capacidades desarrolladas en los últimos

años, y, a su vez, proyectando nuevas capacidades y estándares, fundamentados en el profesionalismo de los hombres y mujeres de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (...) Las capacidades de nuestra Fuerza Pública son la base que permite a Colombia consolidar su posición como un actor relevante en los escenarios regionales, hemisféricos y globales, mediante diferentes mecanismos de cooperación bilateral, triangular y multilateral. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015).

Lo anterior, como se ha podido evidenciar con los aportes del capítulo segundo de este trabajo, responde también a los intentos de proyectar las relaciones internacionales de Colombia con países y organizaciones desde un punto de vista dinámico, que permita de manera flexible adaptarse a los retos de seguridad del futuro.

Así, constituye un objetivo estratégico de Colombia fortalecer la cooperación con organismos multilaterales y otras naciones, no solamente desde la perspectiva de buscar mayor efectividad en la lucha contra la delincuencia transnacional y otras amenazas, sino también para orientar la visión de futuro de las Fuerzas Armadas de Colombia, concluye el Ministerio de Defensa.

La experiencia de Colombia en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, y la delincuencia transnacional en general, es hoy reconocida a nivel internacional. Solo a manera ilustrativa, desde 2010 las Fuerzas Armadas de Colombia han capacitado más de 24.000 miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad de alrededor de 70 países. Colombia continuará con este esfuerzo de contribución a la seguridad, a la paz y a la estabilidad regional e internacional, brindando su experiencia a las naciones que lo requieran. Como parte de la ejecución de la estrategia internacional del Sector Defensa, el Gobierno de Colombia ha venido adelantando conversaciones con la Unión Europea (UE), la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte

(OTAN), con el objeto de desarrollar un amplio marco de actividades de cooperación que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Armadas. (Ministerio de Defensa Nacional, 2015).

Lo anterior, con el objeto de desarrollar un amplio marco de actividades de cooperación que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Armadas y así elevar sus estándares profesionales y operacionales, en áreas como misiones humanitarias, misiones de paz, derechos humanos, justicia militar, entre otros temas.

Cabe señalar que, de acuerdo con las insistentes aclaraciones de los Ministerios de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores, la relación Colombia – OTAN en ningún caso implica o puede implicar la presencia de tropas extranjeras en el territorio nacional, como tampoco la membresía de Colombia a esta dicha Organización.

En palabras de Gastaldi (2014), el acercamiento de Colombia a la OTAN puede explicarse a partir de la necesidad que tiene Bogotá de buscar nuevos teatros operacionales para sus Fuerzas Armadas, sus contratistas de seguridad, y seguramente, los grupos armados desmovilizados (guerrillas y paramilitares), bajo un evidente incremento de su cooperación militar con los Estados Unidos. Implícitamente, marca un posicionamiento estratégico orientado hacia el empleo de sus Fuerzas Armadas en escenarios extra regionales de guerra irregular, bajo el paraguas de la OTAN.

Ahora, teniendo en cuenta los antecedentes de política exterior y las características actuales que rodean el estado de la cooperación Colombia - Alianza Atlántica, aunado al enfoque del institucionalismo neoliberal previamente apuntado, es posible argumentar que aquella relación se circunscribe en “la probada capacidad de las modernas democracias liberales para formar instituciones internacionales de

carácter cooperativo” (Keohane, 1984) y en la medida que se ha venido afianzando, se consolida la proporción de información, la reducción de los costes de transacción, el logro de compromisos más creíbles, el establecimiento de puntos focales de coordinación y, en general, la generación verdadera y confiable de reciprocidad (Goodin y Klingemann, 2001, p. 7).

Tanto el realismo como el institucionalismo destacan la importancia de la reciprocidad en el seno de las relaciones internacionales. El realismo resalta su aspecto negativo: venganza, “ojo por ojo”. Con seguridad la carrera hacia las armas y la espiral de guerra pueden describirse a veces en esos términos. La reciprocidad –el “tic far rat”– puede conducir a enfrentamientos, y allí donde, resulte difícil asegurar: si los demás han cooperado, las consecuencias pueden ser terribles (Downs, Rocke y Siverson, 1986; Signorino, 1995). El institucionalismo argumenta que la reciprocidad, de una u otra forma, puede proporcionar las bases para la cooperación (Axelrod, 1984; Ostrom, 1990; Keohane y Ostrom, 1994). Las instituciones posibilitan la regulación por reciprocidad (Ostrom, 1990, p. 90). La reciprocidad puede funcionar tanto dentro de cada sociedad como en las relaciones entre ellas. El hecho de que determinados intereses se enfrenten a una situación de venganza puede suponer una presión a favor de políticas más cooperativas: es posible que los exportadores se opongan a la protección de forma más vigorosa (Gilligan, 1993), o que las empresas multinacionales en industrias compitiendo por importaciones no demanden protección para sí mismas por miedo a provocar la ira de los gobiernos en cuyas jurisdicciones quieren operar (Milner, 1987). (Goodin y Klingemann, 2001, p. 7).

De conformidad con los términos institucionalistas, en relaciones internacionales, las instituciones nacionales e internacionales interactúan, reforzándose mutuamente. La política democrática nacional y el crecimiento de la sociedad internacional están fuertemente asociados con el desarrollo de las instituciones internacionales; la

sociedad internacional y sus instituciones crean “espacio” para unas preferencias que se derivan de la política nacional. (Goodin y Klingemann, 2001).

Con toda convicción, se puede afirmar que la relación construida entre Colombia y la OTAN se enmarca adecuadamente dentro del enfoque del institucionalismo neoliberal, ya que, por otro lado, es evidencia de lo que Keohane (1984) llama “las nuevas relaciones internacionales”, marcada también por los cambios en las formas como se relacionan los Estados entre sí y con actores no estatales.

Como lo reconoce el Concepto Estratégico de 2010 de la OTAN, esta organización internacional ha estado buscando ampliar el espectro de sus aliados y en el actual marco geoestratégico la cooperación con otros países es fundamental para poder afrontar los retos globales (en Afganistán, la ISAF –International Security Assistance Force– cuenta con efectivos de 22 países no pertenecientes a la OTAN que contribuyen con 4.000 soldados a la misión), (Malamud y García, 2013). Es por esta razón, que la política de asociación y partenariado se ha convertido en una prioridad para la organización desde hace algunos años, y Colombia se encuentra contemplada dicha política.

Políticamente permite que algunos países se comprometan con la Alianza en la medida de sus intereses y necesidades, desde el simple diálogo político hasta la identificación de áreas de interés común en las que cooperar. Operativamente facilita que otros países puedan participar de una manera u otra en operaciones lideradas por la OTAN, y mejorar su interoperabilidad con las fuerzas armadas aliadas. La idea de “cuantos más, mejor” también significa una mayor aceptación, legitimidad y efectividad de las operaciones OTAN. Y es, sobre todo, un espaldarazo a los valores que comparten los aliados. Tampoco hay que menospreciar que es el único instrumento que, en época de crisis y recortes, se puede permitir la OTAN, ya que si se compara con el más elevado gasto que supondría la ampliación se entiende que esta salida resulta más barata para las arcas de la organización. (Malamud y García, 2013).

En el seno de las asociaciones, y más aún, de los arreglos institucionales que teje la OTAN con sus nuevos socios, se encuentra el compromiso para afrontar los retos de seguridad del siglo XXI, como terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, piratería y ciberdefensa. “Si antes el acercamiento de la OTAN a otros países era eminentemente regional, ahora el futuro pasa por desdibujar las diferencias regionales y buscar países con intereses comunes” (Malamud, 2013), lo que encaja perfectamente la perspectiva del institucionalismo neoliberal y una de sus condiciones: los agentes deben tener algunos intereses mutuos; es decir, deben obtener beneficios potenciales de su cooperación. En ausencia de intereses mutuos, la perspectiva neoliberal de la cooperación internacional sería tan carente de importancia como una teoría neoclásica del comercio internacional en un mundo sin ganancias potenciales a partir del comercio.

Merece la pena rescatar ahora que la relación Colombia - OTAN no es nueva.

Desde 2008, a petición de la OTAN y EEUU, Colombia ha evaluado las posibilidades de cooperación en la ISAF. Ese año, una delegación de oficiales militares y de la policía nacional colombianas viajó a Afganistán para ver de qué manera su experiencia nacional podía servir en actividades de desminado, operaciones especiales, lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, y erradicación de cultivos ilícitos. De forma complementaria, visitó Colombia el jefe de la misión de adiestramiento de la OTAN en Afganistán, Bill Caldwell, para aprender de la lucha contra el narcoterrorismo. Al mismo tiempo, en este período ha ido aumentando la presencia de altos mandos militares colombianos en las conferencias de la OTAN y existen equipos militares de enlace de Colombia en la sede la organización. En este proceso de análisis sobre las posibilidades de participación de Colombia, el país ha estado en contacto no sólo con la OTAN y EEUU, sino también con otros gobiernos, como el del Reino Unido, con quien ha fortalecido su cooperación en materia de defensa. (Malamud y García, 2013).

Aunque la seguridad ha sido el tema prioritario, la observación analítica de la agenda que entre la OTAN y sus miembros se ha construido con Colombia a lo largo de los últimos años, también demuestra claramente que las Partes no sólo han buscado la maximización del poder para conseguir la seguridad sino que también han cooperado entre sí, estratégicamente, con una variable sistémica intermedia: las instituciones, que a su vez, han determinado sus comportamientos en el escenario internacional (Keohane, 1995). Lo anterior, siempre en virtud del enfoque del institucionalismo neoliberal.

4.3 La nueva estrategia de Colombia en un contexto regional específico.

Entendiendo el contexto de la relación Colombia – OTAN bajo la óptica del institucionalismo neoliberal, conviene ahora revisar el Acuerdo de Cooperación propiamente dicho como unidad de análisis independiente y fundamental que promueve los objetivos principales de este trabajo académico.

El anuncio del Acuerdo ha despertado un sin número de reacciones tanto dentro del país, como fuera de él, sobretodo en el vecindario. Prevalcen posiciones encontradas respecto de su logro y aplicación, implicaciones y consecuencias. Se desató un vendaval de declaraciones en buena parte de América Latina, especialmente en el entorno de los países vinculados al ALBA. De acuerdo a la reseña de Malamud y García (2013) el diputado venezolano al Parlamento Latinoamericano, Roy Daza, declaró que el Acuerdo “prende las alarmas en Venezuela y en toda la región“, ya que “todas las cancillerías de América Latina están alarmadas sobre una situación que debe ser aclarada”. El Presidente boliviano Evo Morales, inclusive decidió solicitar la convocatoria urgente de una reunión extraordinaria del Consejo de Seguridad de UNASUR para analizar los riesgos que podía tener para la región la iniciativa colombiana. El ministro boliviano de Defensa, Rubén Saavedra, adujo que “cualquier

forma de presencia de la OTAN en Sudamérica o Latinoamérica ya implica un riesgo para la paz de la región. Esta presencia también implica desestabilización de la misma región, un riesgo inminente de la paz que gozamos". (Malamud y García, 2013).

Sin embargo, todas esas declaraciones parecen discursos políticos hiperbólicos, si se tiene en cuenta la realidad del contenido material del Acuerdo, cuyo pilar fundamental es la información que sobre seguridad y defensa puedan compartir y transar las Partes. Claro está, el Acuerdo de circunscribe en la búsqueda de dos asuntos esenciales: mayor efectividad en la lucha contra la delincuencia internacional; y orientar con una visión diferente, el futuro de la Fuerza Pública colombiana, ambos, intereses comunes y claves para la maximización de las estrategias de seguridad que los actores involucrados se plantean.

De ahí la importancia de examinar en detalle y con todo rigor científico un Acuerdo de cooperación firmado entre un Estado independiente y una Organización Internacional compuesta actualmente por 28 miembros.

Como ya se ha dejado ver, este análisis parte de una realidad innegable y tiene que ver con los antecedentes de la política multilateral de Colombia en materia de seguridad, contestada por la por parte de la OTAN mediante su política de asociación con Estados extra regionales. Es decir, del intercambio internacional producido entre ambas partes comprometidas en una acción colectiva de cara a reducir costos de transacción, asimetrías y déficit de información, en el ámbito de la seguridad de manera sobresaliente, para conseguir beneficios mutuos.

Como resultado, el Acuerdo de 2013 en Bruselas es la representación final del desprendimiento de las relaciones entre actores internacionales que transitan por nexos formales como acuerdos comerciales o tratados internacionales de seguridad colectiva (Martínez, 2008).

Dicho de otro modo, y gracias a la literatura del institucionalismo neoliberal, se configura como un acuerdo de normas mínimas de integración positiva tendiente a definir todo un juego de colaboración en los que las partes saben que aceptar un cierto nivel de reglamentación aumenta la eficiencia en todas ellas.

Sin embargo, pueden existir desacuerdos entre los signatarios sobre cuál es realmente el nivel óptimo de colaboración. La principal preocupación fundamental de los institucionalistas pasa por entender que los estados han sido incapaces de adaptarse a la transnacionalización originada por el mercado mundial, su compatibilidad con las democracias, y la alteración en el ritmo de la cooperación. Internacionalmente las relaciones entre los actores se ramifican. (Martínez, 2008, p. 7).

Una de las razones por las cuales se ha decidido recurrir al institucionalismo neoliberal para explicar el Acuerdo, es que el enfoque brinda explicaciones suficientes para esclarecer por qué cooperan Colombia y OTAN y qué alcances pueden seguir teniendo.

Adicionalmente, el enfoque de Keohane y de otros autores que lo siguen ha sido útil para ubicar la relación de cooperación tanto como el Acuerdo mismo logrado, en un sistema internacional donde la seguridad será lo que se haga de ella a partir de ahora, y donde su arquitectura está basada más que todo en la cooperación, donde los peligros de conflictos violentos queden reducidos al mínimo y donde los valores no sólo se prediquen sino se mantengan (Solana, 1999).

Es probable decir que el Acuerdo con la OTAN no es más que una dimensión de la estrategia que en materia de seguridad viene desplegando el Presidente J.M. Santos en su Gobierno, determinada por la pretensión de convertir a Colombia en un actor relevante de la política mundial que se basa y cree en el papel de las instituciones

internacionales para fomentar la cooperación, sacar el máximo provecho de ella y potenciar sus intereses en el tablero internacional.

Para llegar ello, era requisito la “nueva” conceptualización que sobre la seguridad y la cooperación venía ya rigiendo en la Alianza Atlántica. Solana (1999) cuenta que el fin de la guerra fría y el hundimiento de la Unión Soviética fueron hechos extraordinarios por muchas razones. Primordial entre ellas fue la naturaleza generalmente pacífica de una enorme transformación que llevó la democracia a sociedades que padecieron durante largo tiempo dogmas ideológicos y gobiernos autoritarios.

Pocas personas habrían podido creer que el derrumbamiento de varios Estados y el nacimiento de más de una docena de otros nuevos ocurrieran sin grandes convulsiones o conflictos violentos. El desmembramiento de la antigua Yugoslavia, fue, desgraciadamente, una excepción. Pero, en su conjunto, las naciones recién llegadas a la democracia y a la independencia en todo el continente europeo rápidamente apreciaron lo importante que era basar su política de seguridad sobre principios de cooperación, asociación y propósitos comunes. (Solana, 1999, p. 66).

Gracias a ello, el Acuerdo con la OTAN simboliza para Colombia la adhesión a una filosofía basada en la búsqueda de beneficios estratégicos dentro de una política más amplia de cooperación que pretende superar también cuestiones de interoperabilidad militar.

En términos prácticos, el Acuerdo es por otro lado, la creación de un marco de seguridad que permite a ambas partes contribuir de conformidad con sus intereses y capacidades y con independencia de sus afiliaciones institucionales (Solana, 1999), siempre regidos por principios de transparencia para minimizar los malentendidos.

Habiendo comprendido la nueva estrategia del Presidente J.M. Santos de cara a los desafíos de seguridad del país y conforme la agenda multilateral, el Acuerdo también encuentra sendas explicaciones de tipo institucional que por ningún motivo debe entorpecer la armonización de relaciones exteriores mantenidas con los países vecinos.

Bien es verdad que algunos analistas como Ramírez (2014) catalogan el acercamiento con la OTAN como apuesta peligrosa, en tanto compromete la estabilidad y armonía de intereses con la región. No obstante, el pragmatismo, en términos de Gastaldi (2014), que caracteriza a la diplomacia colombiana no debería ocasionar dificultades al interior de la alianza suramericana, en caso de profundizarse la cooperación militar con los países del Tratado del Atlántico Norte.

El presidente Santos ha logrado superar con éxito la desconfianza que el tradicional alineamiento con los Estados Unidos había generado en los países de la región, principalmente con aquellos vecinos que orientan su discurso en forma contestataria a la influencia estadounidense, como Ecuador y Venezuela. Esta cuestión quedó claramente evidenciada con la firma del acuerdo de defensa con los Estados Unidos para el empleo conjunto de siete bases militares en 2009. (Gasltadi, 2014).

Ahora, corresponde destacar que el Acuerdo es público, inspirado en principios verdaderamente legítimos y científicamente comprobables en el institucionalismo neoliberal, lo que da cuenta de la intención del gobierno colombiano de transparentar a sus pares de la UNASUR las gestiones con la OTAN. Semejante hecho deberá dar cuenta que Santos no prevé distanciarse de la región, sino que tiene insertado el país en un juego de colaboración con una dinámica pendular, tal y como define Gastaldi (2014) entre dos tableros estratégicos: el regional y el mundial.

A nivel regional, Colombia buscaría proyectar un perfil conciliador y pragmático que le permita avanzar en cuestiones de interés nacional, principalmente porque la concreción de un acuerdo de paz con las guerrillas traerá nuevos desafíos para la seguridad de Colombia, en tanto que las dinámicas delictivas transnacionales no desaparecerán a pesar de lograr el fin del conflicto armado interno. Tales desafíos requerirán de acciones coordinadas a nivel subregional, particularmente con los países vecinos de Colombia (...) A nivel mundial, un acercamiento con la OTAN permitirá que Colombia proyecte sus Fuerzas Armadas en operaciones militares donde podrá desplegar sus capacidades de guerra antisubversiva, bajo el auspicio de los Estados Unidos, su principal aliado estratégico. Gastaldi (2014)

Finalmente, la explicación del Acuerdo de cooperación y seguridad de información firmado entre Colombia y la OTAN a la luz del institucionalismo neoliberalLa relación política mantenida hasta ahora tiene posibilidades de lograr mayores niveles de institucionalización, bien puede regularse mucho más, y con ello facilitar una cooperación militar más estrecha pero eso sí, basada en la imperiosa necesidad de superar la desconfianza que sobre la OTAN persiste en la región. La alianza construida debe propiciar más cooperación, consultas y resolución conjunta de problemas a partir de reglas e instituciones creadas especialmente con esa misión.

CONCLUSIONES

La visión de la política y las relaciones internacionales como ciencia exigen una revisión teórica juiciosa que defina los elementos necesarios para explicar el mundo, las relaciones de poder y los actores que cada teoría define como esenciales para el engranaje de la política internacional. De este modo, después de considerar las teorías clásicas se llegó a que se necesitaba un enfoque que incluyera elementos que para el día de hoy cobran mayor relevancia como lo supone por ejemplo la creación de las

instituciones por parte de los Estados que tienen intereses en común y buscan reducir la incertidumbre y aunar esfuerzos para alcanzar una determinada meta.

En este sentido, la teoría institucionalista neoliberal recoge las perspectivas del neorrealismo y va más allá contemplando la importancia de las instituciones en un ambiente de cooperación internacional que justifica la creación y funcionamiento de organizaciones internacionales, que dentro de las democracias liberas tienen un impacto positivo para los fines esenciales de cada Estado.

Ciertamente, los cambios en el sistema internacional a lo largo de la historia han obligado a dichos Estados a adaptarse a las condiciones, retos y amenazas que supone cada etapa histórica, cada cambio político, económico, ideológico, cultural y social. Así, se ve como la reconfiguración, por ejemplo, del espectro político colombiano ha determinado su política exterior y su estrecho vínculo con las políticas de seguridad y defensa nacional.

Las relaciones de Colombia con su entorno más cercano y con el mundo entero en general se han configurado de acuerdo a la evolución del conflicto armado interno y en los últimos años al carácter del gobierno de turno que ha tenido efectos especiales en las relaciones vecinales, teniendo graves altibajos por el desbordamiento del conflicto y la personalización de los debates entre los líderes de la izquierda latinoamericana y la derecha colombiana.

Por consiguiente, durante el gobierno de Uribe se evidenció la continuación de la tendencia *réspice pollum* en su política exterior, alineándose a su vez con la política exterior de Estados Unidos en el objetivo de luchar contra el terrorismo. Durante el gobierno de Santos también la relación con el país norteamericano sigue siendo estrecha pero se ha tratado de diversificar la agenda bilateral más allá del tema de la seguridad y adicional se ha buscado establecer y fortalecer las relaciones con otros países y organismos multilaterales para apoyar la lucha contra las amenazas existentes

y la construcción de una paz estable dada la finalización del conflicto con el grupo armado más antiguo del país que son las FARC.

Esta estrecha relación con Estado Unidos nunca ha caído bien en la región, a pesar de los esfuerzos del último gobierno por demostrar que no representa una amenaza para la estabilidad militar del hemisferio; sin embargo el distanciamiento ideológico ha jugado un papel fundamental en una región que se polariza frente a los aspectos políticos y militares de mayor relevancia entre los países de la zona.

En consecuencia, un acuerdo de cooperación militar entre Colombia y la OTAN ha generado un sinnúmero de suspicacias entre los vecinos, especialmente Venezuela y Ecuador. Ésta Organización, cuyo origen reside en la unión de los países de Europa Occidental y Estados Unidos para frenar la expansión de la revolución socialista soviética después de la Segunda Guerra Mundial, se ha transformado de acuerdo a los hechos históricos que le han obligado a redeterminar su enfoque estratégico, consolidándola como una Organización estable que hoy participa en misiones que van más allá de la intervención militar y que busca cooperar con socios intra y extra regionales para apoyar su objetivo de construcción de paz y defensa de sus Aliados.

Como se vio en el capítulo 3, la OTAN ha visto que en un sistema interdependiente y globalizado, lo que suceda más allá del territorio euroatlántico puede afectar la estabilidad de sus miembros, por ello es vital afrontar los retos que se alcen más allá de las fronteras de su Tratado y entiende también que desde su preparación militar, política y técnica puede contribuir en el manejo de crisis y la seguridad colectiva en los lugares que necesitan de su presencia, como ha sido el caso de Kosovo, Afganistán e incluso el mismo Estados Unidos por causa primero del ataque terrorista del 9/11 y de un desastre natural que requirió los esfuerzos de sus Aliados para superar la crisis y además unirse en la guerra internacional contra el terrorismo y el narcotráfico.

En este respecto, cobra sentido que la OTAN busque cooperar con socios extra regionales que compartan sus intereses y objetivos políticos y militares. A su vez, Colombia busca la manera de hacer frente a una era de post conflicto y enfrentamiento de los desafíos que aún se deben derrotar para consolidar un país realmente pacífico y seguro.

Cabe señalar entonces, que un acuerdo de cooperación militar que no implica el asentamiento de bases de la OTAN en territorio colombiano, que busca ofrecer un intercambio de información que beneficia a las partes, que sirve como un escenario más amplio para mostrar las capacidades de la Fuerzas Militares colombianas y proyectar su futuro en lo que podría ser la participación en misiones de paz y otras operaciones teniendo como base el fin del conflicto armado más intenso dentro del país, y las enseñanzas de la OTAN desde su vasta experiencia, no constituye una amenaza para la región y no debería suponer un quebranto en las relaciones de Colombia con los países colindantes.

Teniendo en cuenta los antecedentes de política exterior y las características actuales que rodean el estado de la cooperación Colombia - Alianza Atlántica, aunado al enfoque del institucionalismo neoliberal previamente apuntado, es posible argumentar que aquella relación se circunscribe en “la probada capacidad de las modernas democracias liberales para formar instituciones internacionales de carácter cooperativo” (Keohane, 1984) y en la medida que se ha venido afianzando, se consolida la proporción de información, la reducción de los costes de transacción, el logro de compromisos más creíbles, el establecimiento de puntos focales de coordinación y, en general, la generación verdadera y confiable de reciprocidad (Goodin y Klingemann, 2001, p. 7).

Toda vez que los intereses de las partes de este acuerdo no se dirigen a expandir su territorio en América del Sur, a implementar un proyecto ideológico o político en específico, a solucionar los diferendos limítrofes con algunos de sus vecinos a través

de la fuerza, o a apoderarse de fuentes de recursos naturales importantes, sino que enfatizan puntualmente en un exclusivo intercambio de información para mejorar las prácticas en relación con la política y la seguridad interna, el acuerdo no debería inquietar a la región.

BIBLIOGRAFÍA

- 11 de septiembre, el día que el mundo cambió para siempre. (2011). Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/11-septiembre-dia-mundo-cambio-para-siempre>

- Agencia AP y EFE. (2005). Bush ratificó su apoyo a Uribe en el Plan Colombia. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/727261-bush-ratifico-su-apoyo-a-uribe-en-el-plan-colombia> Busch citado por la nación 2005
- Análisis: fallo de la Haya sobre conflicto con Nicaragua fue agridulce para Colombia. (2012). *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/analisis-fallo-haya-fue-agridulce-para-colombia>
- Antal, E. (2005). Nuevos actores en América del Norte: Seguridad, energía, economía y medio ambiente (Vol. 1). Unam.
- Aracil, R., Oliver, J., Segura, A. (1998). El mundo actual, de la Segunda Guerra Mundial a nuestros días. Barcelona, España: Edicions de la Universitat de Barcelona.
- Archivo de la Presidencia de la República de Colombia. (2010). Juan Manuel Santos Presidente de la República. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Gobierno/Paginas/JuanManuelSantosCalderon.aspx>
- Ardila, M., Amado, J. A. (2009). Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos: 2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela. *Oasis*. 14, 55-70.
- Así están distribuidas las Bacrim en Colombia. (2014) *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/bandas-criminales-en-colombia/14853835/1>
- Avila, F., León, S., Ascanio, E. N., León, E. C., Arévalo, W. C., & Ariza, C. R. G. (2013). *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. DEBATE.
- Barbé, E. (1987). El papel del Realismo en las Relaciones Internacionales. *Revista de Estudios Políticos*, (57), 149-176.
- Bargent, J. (s.f.). Las Farc 2002 – Hoy en día: Decapitación y resurgimiento. *Insight Crime Centro de Investigación de Crimen Organizado*. Recuperado de http://es.insightcrime.org/images/PDFs/50_anos_FARC_guerra_droga_revolucion

- Bermeo, D., Pabón, N. (2008). Las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador: una nueva construcción de confianza. *Resdal*. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/777926130989473C05257BC800734D0E/\\$FILE/investigacion-pabon-bermeo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/777926130989473C05257BC800734D0E/$FILE/investigacion-pabon-bermeo.pdf)
- Blanco, C. (2002). *Revolución y desilusión: la Venezuela de Hugo Chávez* (Vol. 139). Los Libros de la Catarata. Blanco, C. (2002). *Revolución y desilusión: la Venezuela de Hugo Chávez* (Vol. 139). Los Libros de la Catarata.
- Bossuat, G. (2008). The Marshall Plan: history and legacy. *The Marshall Plan: Lessons Learnt for the 21st Century*, 13-28.
- Bossuat, G. (2008). The Marshall Plan: history and legacy. *The Marshall Plan: Lessons Learnt for the 21st Century*, 13-28.
- Buzan, B.; Jones, CH. y Little, R. The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism. Nueva York: Columbia University Press, 1993.
- Cancillería. (2015). Principios y lineamientos de la política exterior Colombiana. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>
- Cancillería. (2016). Consejo de Seguridad de la ONU. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gov.co/onu>
- Cancillería. (2016). Organismos Multilaterales. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/international/multilateral>
- Cardona, J. y González, C. (2016). Entre la seguridad democrática y los acuerdos humanitarios. *El Espectador*. Recuperado de <http://colombia2020.elespectador.com/pais/entre-la-seguridad-democratica-y-los-acuerdos-humanitarios>
- Carvajal, N., Guerra, F. La OTAN: Creación, evolución actualidad. Universidad de Córdoba. Recuperado de http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/7099/dyo2_carvajal.pdf?sequence=1
- Casas, Á. M. C. (2003). El modelo regional andino: enfoque de economía política internacional (Vol. 25). Editorial Abya Yala.

- Cavanaugh, J. P., (1992). Operation Provide Comfort: A model for future NATO operations. *School of advanced military studies – United States Army Command and General Staff College*. Recuperado de: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a254123.pdf>
- Conflicto Armado y Paramilitarismo en Colombia. (s.f). Equipo Nizkor. Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/ya/confarm1.htm>
- Constitución Política de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-337. Magistrada Ponente: Myriam Ávila Roldán.
- Corte Internacional de Justicia. (2012). Controversia territorial y marítima (Nicaragua c. Colombia). Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/litigio_nicaragua/PRINCIPALES%20DOCUMENTOS/traduccion_esp_sentencia_del_19_de_noviembre_de_2012.pdf
- Crespo, R. A. V. (2012). Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo?. *Equidad & Desarrollo*, (17), 149-175.
- Del Moral, J. I. (1978). La Alianza Atlántica y la integración europea. *Boletín de Información*, (120), 2.
- Echeverría E. C. (2015). Relaciones internacionales III. Paz, seguridad y defensa en la sociedad internacional. Editorial UNED.
- El computador de Reyes. (2008) *Semana*, Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-computador-reyes/91396-3>.
- EU to keep Farc on `terror list`. (2008). BBC News. Recuperado de <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7203206.stm>
- Fawcett, L. L. E., & Hurrell, A. (1995). Regionalism in world politics: regional organization and international order. Oxford University Press.
- Fojon, E. (2010). Cambios en la OTAN: la Alianza necesita una estrategia. *Real Instituto Elcano*. 1-27. Recuperado de: <http://biblioteca.ribei.org/1984/1/DT-5-2010.pdf>

- Fuentes Hidalgo, S. (2010). La comisión de vecindad de Ecuador y Colombia: la delgada línea entre conflicto y la cooperación (Análisis 2002-2009).
- Fuentes, C. (2008). Fronteras calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8(3), 12-21.
- García Cantalapiedra D. (2004). La política Europea de Seguridad y Defensa y la seguridad nacional de los Estados de la Unión: un Jano problemático. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, (49), 81-96.
- Gastaldi S.S. (2014). El Acercamiento de Colombia a la OTAN: ¿Una Estrategia Pendular? Council of Hemispheric Affairs. Recuperado de: <http://www.coha.org/el-acercamiento-de-colombia-a-la-otan-una-estrategia-pendular/>.
- González, M. S. (2001). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 7-52.
- Goodin, R. E., & Klingemann, H. D. (2001). *Nuevo manual de ciencia política* (Vol. 1). Ediciones AKAL.
- Hernández, F. (2000). Historia de la OTAN de la Guerra Fría al intervencionismo humanitario. Los libros de la Catarata. España.
- Jaque mate: la operación perfecta. (2008). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/jaque-mate-operacion-perfecta/93666-3>
- Jaramillo, V. (2015). Conflicto armado en Colombia, el proceso de paz y la Corte Penal Internacional: Un estudio sobre la internacionalización del conflicto armado en Colombia y su búsqueda por encontrar la paz duradera. *Journal of International Law*, (6, 02), 6-33.
- Keohane, R. (1993). Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, 14-37.
- Keohane, R. O. (2005). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition* (2nd ed., pp. 27-29). Boston: Little, Brown.

- Lancheros G. J. C. (2013). Trámite legislativo ordinario y especial. Bogotá, Colombia. Fundación Konrad Adenauer – KAS – Colombia.
- Lara, D. B., & Ayala, N. P. (2008). Las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador: una nueva construcción de confianza.
- Leal, F. (2006). La política de seguridad democrática 2002-2005. *Análisis político*. (19), 3-30.
- Leguizamo, C. (2002) Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP 1998-2002. *Archivos de Economía*. (204), 1-12.
- León, J. (2010). Juan Manuel Santos Presidente 2010-2014. *La Silla Vacía*. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/historia/16121>.
- Londoño, J. (2010). La de Uribe, una histórica popularidad. *El Colombiano*. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/historico/la_de_uribe_una_historica_popularidad-HVEC_99428
- Los Civets: oportunidad y desafío. (2010). *Portafolio*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/civets-oportunidad-desafio-352914>
- Lozano, P. (2002). Uribe decreta el estado de excepción en Colombia para frenar a las FARC. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2002/08/13/internacional/1029189602_850215.html
- Maghroori, R., & Ramberg, B. (1982). *Globalism Versus Realism: International Relations' Third Debate*. Westview Press.
- Malamud, Carlos. (2013). Colombia, la OTAN y las alarmas que suenan en América Latina. Real Instituto El Cano. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/comentario-malamud-garcia-encina-+colombia-otan-america-latina.
- Martínez, M. C. (2008). La Cooperación Internacional: una perspectiva teórica desde el entramado Relaciones Internacionales-Economía. In *IV Congreso de Relaciones Internacionales*. La Plata.

- Más de 21.000 colombianos expulsados y retornados de Venezuela: ONU. (2015). *El Colombiano*. Recuperado de:
- Merke, F. (2007). *Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones internacionales*. IDICSO, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales Facultad de Ciencias Sociales Universidad del Salvador, Argentina.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Recuperado de: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf>
- Miranda, B. (2003). *Brasil-Colombia: ¿Vecinos en proceso de acercamiento?*. *Colombia internacional*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/50468.pdf>
- Montúfar, C. (2008). *Aproximación a la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, a raíz de los sucesos del 1 de marzo de 2008*. *Centro de competencia en comunicación para América Latina*. Recuperado de http://www.fesmedia-latin-america.org/uploads/media/Aproximaci%C3%B3n_a_la_crisis_diplom%C3%A1tica.pdf
- NATO. (2010). *Active Engagement, Modern Defense Strategic Concept for the defense and security of the members of the North Atlantic Treaty Organization*. Recuperado de: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf
- NATO. (2015). *Crisis Management*. Recuperado de http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm
- NATO. (2016a). *Operations and missions: past and present*. Recuperado de http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm
- NATO. (2016b). *Resolute Support Mission in Afganistan*. Recuperado de http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm
- NATO. (2016c). *The consultation process and Article 4*. Recuperado de: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49187.htm
- NATO. (2016d). *The North Atlantic Teatry*. Recuperado de http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

- NATO. (2016e). Working Structures. Recuperado de <http://www.nato.int/nato-welcome/index.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Carta de las Naciones Unidas, Cap VII. Recuperado de <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/>.
- Pacto de Varsovia. (1955). Recuperado de <http://old.dipublico.org/tratados/159.html>
- Pinilla Morón, A. M. (2012). Análisis cruzado de las respuestas del neoinstitucionalismo liberal y del constructivismo social aplicadas al estudio de la OTAN y sus Estados miembros. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (2002). Decreto 1837 de 2002. Recuperado de https://www.armada.mil.co/sites/default/files/decreto_1837_de_2002.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. (2016). Acuerdo de Paz. Recuperado de <http://www.acuerdodepaz.gov.co/home/#camino-home>
- Procolombia. (s.f.). ATPDEA. Recuperado de <http://tlc-eeuu.procolombia.co/abc-del-tlc/atpdea>
- Proyecto de Ley No. 168 de 2013 Cámara – 086 de 2013 “Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas, el 25 de junio de 2013”.
- Proyecto de Ley No. 194 de 2016 Cámara - 098 de 2015 Senado “Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas, el 25 de junio de 2013”.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, 79-95.
- Ramirez, S. (2014). Colombia y Venezuela: una relación difícil aunque necesaria. *Razón Pública*. Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7515-colombia-y-venezuela-una-relacion-dificil-aunque-necesaria.html>

- Redacción Gees. (2012). OTAN. En busca de socios. *Grupo de Estudios Estratégicos*. Recuperado de <http://gees.org/articulos/otan-en-busca-de-socios>
- República de Colombia. (2014). la Ley 1734 del 8 de septiembre “Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en Bruselas, el 25 de junio de 2013”.
- Revive la tensión limítrofe entre Colombia y Venezuela. (2015). *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/relaciones-entre-colombia-y-venezuela/15981696>
- Rojas, D. M. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis Político*. (19), 85-105.
- Solana, J. (1999). La OTAN y el futuro de la seguridad europea. *Política Exterior*, 61-79.
- Tickner, A. B. y Pardo, R. (2002-2003). En busca de aliados para la "Seguridad Democrática" La política exterior del primer año de la administración Uribe. *Colombia Internacional*. (57), 64-81.
- Tokatlian, J. G. (2000). LA mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?. *Colombia Internacional*. (48), 35-43.
- UNASUR (s.f.). Objetivos específicos. Recuperado de <http://www.unasursg.org/es/objetivos-especificos>
- US Department of State. (2016). Foreign Terrorist Organizations. Recuperado de <http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>

