

08



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS



ISSN impreso: 2011-5253
ISSN en línea: 2422-278X



IPAZUD
Instituto para la Pedagogía,
la Paz y el Conflicto Urbano,
Universidad Distrital
Francisco José de Caldas

VOCES OTRAS

Artículo de reflexión

Seguridad cooperativa: paradigma 2018-2022 para Colombia

Cooperative Security: paradigm 2018-2022 for Colombia

Diego Fernando Cano Cuevas¹ 

Colombia

Andrés Hernández Cubides² 

Colombia

Para citar este artículo: Cano, D. y Hernández, A. (2020). Seguridad cooperativa: paradigma 2018-2022 para Colombia. *Ciudad Paz-ando*, 14(1), 100-109. doi: <https://doi.org/10.14483/2422278X.17003>

Fecha de recepción: 18 de septiembre de 2020

Fecha de aprobación: 5 de noviembre de 2020

1 Magister en estrategia y geopolítica, Escuela Superior de Guerra; Especialista en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad del Cauca; Especialista en Seguridad y Defensa Nacionales Escuela Superior de Guerra; Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Nueva Granada. Docente, Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados, Escuela Superior de Guerra. Correo: fer@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8317-8845>

2 Magister en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados, Escuela Superior de Guerra; Especialista en Derechos Humanos, Escuela Superior de Administración Pública; Administrador Público, Escuela Superior de Administración Pública. Gestor de Investigación, Escuela Superior de Guerra. Correo: jahcubides@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6990-8637>

RESUMEN

En este artículo se analiza el concepto de seguridad cooperativa adoptado por Colombia en la política de defensa y seguridad propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “pacto por Colombia, pacto por la equidad”, esto se hace tomando como referencia el marco conceptual de la taxonomía de la seguridad nacional. Se busca vislumbrar si la seguridad cooperativa y lo que se ha intentado implantar con ella es suficiente para la etapa actual de posacuerdo que vive Colombia, o si, por el contrario, la razón por la que el Estado colombiano ha tomado este concepto recae en la necesidad de llegar a un consenso institucional o presiones de actores intergubernamentales como la OTAN, olvidándose que Colombia vive elementos coyunturales propios que no recoge del todo el concepto de seguridad cooperativa. Por eso, se expondrá el debate de las relaciones internacionales sobre la seguridad y sus conceptos, dentro de los cuales está la seguridad cooperativa; en la segunda parte se expondrán diferentes factores que limitan la cooperación en temas de seguridad al interior del país, por lo cual, se afrontan restricciones para alcanzar un marco cooperativo, limitando la efectividad de la seguridad cooperativa a la hora de enfrentar la conflictividad actual.

Palabras clave: Acuerdo, conflicto, defensa, seguridad, seguridad cooperativa.

ABSTRACT

This article analyzes the concept of cooperative security adopted by Colombia in the defense and security policy proposed in the National Development Plan 2018-2022 "pact for Colombia, pact for equity", this is done taking as reference the conceptual framework of national security taxonomy. It seeks to glimpse if cooperative security and what has been tried to implement with it is sufficient for the current post-agreement stage that Colombia is experiencing, or if, on the contrary, the reason why the Colombian State has adopted this concept lies in the need to reach an institutional consensus or pressure from intergovernmental actors such as NATO, forgetting that Colombia is experiencing its own conjunctural elements that do not fully capture the concept of cooperative security. For this reason, the debate of international relations on security and its concepts will be presented, among which is cooperative security; In the second part, different factors that limit cooperation on security issues within the country will be exposed, therefore, restrictions are faced to achieve a cooperative framework, limiting the effectiveness of cooperative security when facing the current conflict.

Keywords: Agreement, conflict, defense, security, cooperative security.

Introducción

El desarrollo teórico de la seguridad nacional ha sido una de las ocupaciones de académicos y servidores públicos alrededor del mundo, esto sucede sin que su evolución se encuentre totalizada y organizada a la luz de un solo enfoque teórico. Es así que en la taxonomía del concepto de seguridad como paradigma del desarrollo de los planes estratégicos de los Estados, según autores como Ballesteros (2004) y Serbín (2018), se encuentran diversos conceptos de seguridad nacional enfocados inicialmente en prevenir o reprimir amenazas militares convencionales (seguridad colectiva). Posteriormente, se pasa por enfoques influidos por la globalización (seguridad integral, seguridad democrática), conceptos que dejan de lado el estatocentrismo para enfocarse en el humano centrismo (seguridad humana) y las amenazas de actores no estatales como el crimen organizado o las organizaciones terroristas (seguridad multidimensional), hasta llegar a épocas más actuales en las que la seguridad nacional se ve amenazada por la evolución tecnológica y la masificación de los medios, razón por la que se necesitan consensos, diplomacia y cooperación ante la multicausalidad de las amenazas (seguridad cooperativa).

Bajo el entendido anterior, Colombia ha asumido el concepto de “seguridad cooperativa” formulada por el Gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, conceptuando la misma como la forma de concatenar los planes estratégicos en defensa —conjunto de previsiones, decisiones y acciones que el Estado adopta para garantizar su propia existencia— y seguridad —competencia y responsabilidad del Estado para asegurar el cumplimiento de sus intereses nacionales— (DNP, 2018), ante la conflictividad multicausal (grupos ilegales emergentes, narcotráfico, migración ilegal, etc.) que enfrenta tras la firma de los acuerdo de paz con la extinta guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP), ahora convertidas en partido político con representación en el Congreso. De esta manera, surge como inquietud frente a la seguridad cooperativa si en la etapa de posacuerdo que vive Colombia el concepto de seguridad cooperativa determinado por el Gobierno nacional en su política de defensa y seguridad 2018-2022 es el adecuado para la conflictividad actual.

A partir de la anterior problemática, el presente documento plantea que la seguridad cooperativa, como uno de los ejes estratégicos de la política de defensa y seguridad 2018-2022, ha permitido trabajar en el logro de un consenso institucional y con la población al interior del país, así como fortalecer la cooperación con países que comparten intereses en materia de seguridad. No obstante, Colombia posee factores propios que limitan la cooperación en temas de seguridad al interior del país y afronta restricciones para alcanzar un marco cooperativo en el escenario internacional, restringiendo la efectividad

de la seguridad cooperativa a la hora de enfrentar la conflictividad actual.

Para empezar, es importante entender que el concepto de seguridad nacional se ha convertido en el paradigma articulador para estructurar la estrategia de seguridad nacional en los países; en consecuencia, se encuentran a nivel internacional diferentes conceptos de seguridad que tienen relación directa con la seguridad nacional y, a partir de ellos, los Estados acogen uno de estos conceptos como paso imprescindible para establecer la metodología con la cual desarrollar las políticas de defensa y seguridad nacional (Márquez, 2019).

Es importante tener en cuenta que la decisión de los tipos de seguridad a los que el país debe atender y su prioridad es una decisión previa a la elaboración de la estrategia, por lo tanto, debe ser responsabilidad del Gobierno. La estrategia de defensa y seguridad nacional se estructura en torno a la protección de los intereses nacionales, pero la selección de las diferentes seguridades condiciona la estrategia y su enfoque; por ello, es imprescindible tener claro cuáles son los tipos de seguridad que afectarán a la metodología seguida en la elaboración de la estrategia de seguridad nacional. En palabras de Garrido y Hueso:

frente al concepto clásico de seguridad, en su vertiente estrictamente estratégico-militar, se han abierto paso los términos seguridad política, económica, social, o los más recientes de seguridad humana, migratoria, medioambiental, energética, alimenticia y así hasta un sin fin de calificativos. (2007, p. 7)

Sin embargo, para los efectos de este escrito solo interesan algunos conceptos que se enmarcan en las relaciones internacionales y que condicionan la metodología de elaboración de las estrategias de defensa y seguridad nacional. Tradicionalmente, se ha entendido la seguridad nacional como el elemento garante de la identidad y supervivencia nacionales o, dicho de otra forma, de su independencia e integridad; empero, el concepto ha ido ampliándose hasta el punto de incluir en la actualidad un mayor número de riesgos y amenazas entre los que figuran los desastres naturales, todo ello en función de la apreciación que el conjunto de la población hace de su dimensión. Según Lüttecke:

Dentro de la realidad contemporánea y en el contexto del problema que nos ocupa, la seguridad (y también la defensa) por ser parte indisoluble de los intereses nacionales y de la función social de un Estado, ha adquirido una dinámica tal que las concepciones para su desarrollo y generación están pasando invariablemente por la observación, en primera instancia, del enfoque que de ella tenga el propio Estado, y en segunda, por las doctrinas, tendencias o pautas que rigen el sistema internacional [...] La “asociación” de Estados en la Organización de Naciones

Unidas produjo reglas y procedimientos que comenzaron a delinear los usos y costumbres de sus miembros, en cuanto a política internacional y, particularmente, en temas relativos a seguridad y defensa. (2004, pp. 1-2)

Es así como en los últimos años de la Guerra Fría se propició una redefinición del concepto de seguridad que ha ido incluyendo amenazas y riesgos más allá de lo estrictamente militar, dentro de las que se encuentran la degradación medioambiental, la escasez de recursos, la propagación de las enfermedades, la superpoblación, los movimientos masivos de refugiados, el nacionalismo, el terrorismo y las catástrofes nucleares (Paris, 2001; Leal, 2003). Asimismo, como menciona el documento del IEE: “El concepto de seguridad ha evolucionado en consonancia con las transformaciones globales, para hacer frente a los crecientes desafíos que presentan las circunstancias del mundo actual” (2013, p. 7).

Por lo cual, en las últimas décadas se han ido originando numerosos conceptos de seguridad en el ámbito de la protección de los intereses nacionales. Primero, surge en 1945 la “seguridad colectiva”, la cual indica que ante una amenaza es posible que todas las naciones afectadas por ella encuentren la coincidencia suficiente de intereses que aconseje la fórmula de una protección colectiva (Quero, 1989; Canales, 1996). Un ejemplo de lo anterior es la aparición de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). A este concepto le siguió el de la “seguridad integral”, originario del 3 de julio de 1973 en la Conferencia de Helsinki sobre la seguridad y la cooperación en Europa (CSCE). Este último se aleja de la tradicional teorización de las amenazas convencionales y se enfoca en tres dimensiones: la político-militar, la económica y medioambiental, y la humana (OSCE, 1994). No obstante, el informe de Naciones Unidas sobre desarrollo humano de 1994 dedica todo su capítulo dos a desarrollar el concepto de “seguridad humana”, indicando que el concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo como:

seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. Por lo cual, La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente. (ONU, 1994, p. 1)

Partiendo de lo anterior, se puede decir que la seguridad humana, como su nombre lo indica, se deja de centrar en los intereses nacionales del Estado y pasa a girar en torno al ser humano en dos aspectos principales:

En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y, en segundo lugar, significa protección contra alteraciones

súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país. (ONU, 1994, p. 26)

Al mismo tiempo que las Naciones Unidas estaban creando el concepto de seguridad humana, el 13 de diciembre de 1991 se firmó el Protocolo de Tegucigalpa, por el que se aprobó el sistema de la integración centroamericana (SICA) que preveía un nuevo modelo de seguridad para el istmo y que pretendía romper con un pasado cargado de guerras y conflictos en los que el poder político estaba supeditado a las decisiones de las cúpulas militares. Este nuevo modelo de seguridad, basado en la cooperación regional, indica que “aquellas situaciones que quebranten la paz y afecten la seguridad de cualesquiera de los estados centroamericanos afectan también a todos los Estados de la región y sus habitantes” (CSC, 1995, p. 3).

El modelo de seguridad democrática es un enfoque integral e indivisible que se construye sobre los dos grandes pilares de la democracia y el Estado de derecho para prevenir y combatir la debilidad o subordinación del poder civil; la ausencia de pluralismo ideológico, de libertad económica y de desarrollo sostenido; la desprotección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la pobreza, la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, y el desbalance regional de fuerzas (Herrera, 2011; Borbón, 2018).

No obstante, en las últimas décadas han ido apareciendo numerosos conceptos de seguridad en el ámbito de la protección de los intereses nacionales. Primero fue la “seguridad común” como marco de referencia para Europa, “seguridad multidimensional” que mantiene una estrecha relación con la defensa, pero sin dejar de lado los conceptos de la escuela inglesa en cabeza de Barry Buzan y Olef Wæver (1998) y los complejos de la seguridad. Todas las perspectivas de seguridad son nuevas denominaciones para identificar las diferentes formas de entender este concepto según los pensadores más recientes y, asimismo, identificar la manera de alcanzarla (Haftendorn, 1991). En los últimos años, a los términos ya citados se ha unido el de “seguridad sostenible” y otros conceptos híbridos tales como “poder duro”, “poder blando” o “poder inteligente”. Estos tres últimos acuñados por el profesor de la Universidad de Harvard Joseph Nye³ (1991).

3 El poder duro, poder blando y poder inteligente son conceptos descritos por el profesor de Harvard Joseph Nye. El poder duro o hard power es coercitivo y está basado en las capacidades militares y económicas. El poder blando o soft power descrito en su libro *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, es el que se basa en la diplomacia, la cultura y la ideología. El poder inteligente o smart power es una com-

A los anteriores conceptos, siguió el de la seguridad cooperativa, el cual es visto como una nueva denominación, incluso, llamado por algunos académicos como concepto de moda. Este criterio nace de la teoría de las relaciones internacionales constructivista, en especial de la corriente modernista, en la cual se intenta interpretar un nuevo modo de seguridad en el debate cuya interpretación se orienta hacia el siguiente cuestionamiento: ¿la realidad es determinada por la materia o por las ideas? (Hardy, 2003). Este concepto es uno de los más recientes y, por lo tanto, se puede afirmar que se trata de los que han logrado mayor aceptación en los últimos tiempos (Rojas, 2014). En otras palabras, preconiza la idea de que es preciso “construir” la confianza, no solo entre Estados, sino también con otros actores no estatales, ello a través de la discusión, la negociación, la cooperación y el compromiso (Márquez, 2019).

Como consecuencia de la globalización, ningún Estado puede hacer frente en solitario a la gran cantidad de problemas a los que se enfrenta el mundo actual, además los elementos militares ya no se consideran la herramienta principal. Por lo tanto, se entiende que la seguridad cooperativa, fomenta la inclusión de actores no estatales, organizaciones internacionales, así como de Estados con ideología distinta. La cooperación, se lleva a cabo a través de foros no oficiales donde se aplica el principio de que cualquier solución estable solo puede obtenerse si se conciertan las acciones y efectos procedentes del ámbito diplomático, informativo, militar, económico, político o civil. Asimismo, la seguridad cooperativa entiende que las amenazas de una nación obedecen a amenazas en un mundo compartido, por lo cual, la implementación de la cooperación debe darse desde dentro para contrarrestar las amenazas internas y solicitar ayuda hacia fuera en el entendido de que estas amenazas en el actual mundo globalizado, por internas que parezcan, traspasan fronteras nacionales (Nibeyro, 2015).

De la misma manera, como consecuencia del desgaste sufrido en las operaciones de paz de las dos últimas décadas, las opiniones públicas de los países occidentales han disminuido el apoyo a este tipo de intervenciones. Ante esta situación, organizaciones como la Alianza Atlántica preconizan la seguridad cooperativa y así se recoge en el concepto estratégico de 2010 en una de sus tareas fundamentales, concepto aprobado en la Cumbre de Lisboa el 22 de noviembre de 2010.

Como concepto actual, la seguridad cooperativa se ha convertido en el paradigma escogido por el Gobierno colombiano en su Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pasando a convertirse en la política de defensa y seguridad de Colombia para este mismo lapso. Bajo este entendido, el Gobierno nacional apuesta a reestablecer la autoridad

y la seguridad para recuperar la libertad de los colombianos a ejercer sus derechos sin temor. Lo anterior, como lo narra el general de la reserva activa Oswaldo Jarrín: “La heterogeneidad y asincronía de estrategias pendulares no permiten llegar al fondo de las raíces del conflicto colombiano. Si se profundizara en ellas se superaría un nihilismo que imposibilita la paz y acelera la desestabilización hemisférica” (2004, p. 15). Así, la política de defensa y seguridad en Colombia bajo el concepto de seguridad cooperativa gira en torno a tres ejes estratégicos:

- Buscar el control institucional, en otras palabras, generar marcos de referencia para realizar operaciones donde participen las fuerzas militares y las instituciones civiles como la Fiscalía General de la Nación con su cuerpo técnico de investigación y los entes de control. Ejemplo de lo anterior es la creación de protocolos operacionales que articulan procesos de planeación y articulación de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional además de las instituciones de investigación y control del Estado.
- Este tipo de seguridad también busca la estabilización de territorios, lo anterior, focalizando el país en zonas de atención prioritaria expuestas en el Plan Estratégico Militar 2030. Esta estrategia busca entender las diferencias en la multicitinuidad interna y el conflicto externo, catalogando el grado de amenaza y cuál es el mejor procedimiento a seguir al tenor de la seguridad cooperativa. Ejemplo de lo anterior, es el conocimiento que muestra que para este plan estratégico es diferente actuar en zona consolidada como Boyacá y Cundinamarca que en una zona en proceso de consolidación como Arauca y Guaviare.
- Siguiendo la misma línea, la seguridad cooperativa en Colombia se propone la reducción de la vulnerabilidad social a partir de un concepto que el Gobierno llama “acción conjunta y unificada del Estado” (DNP, 2018, p. 59).

En pocas palabras, la seguridad cooperativa, mediante la acción unificada del Estado, se ejemplifica en la forma como el Gobierno presenta un portafolio de los organismos de seguridad, poniendo a disposición de las entidades estatales las fortalezas militares para ayudar a mitigar la problemática social de los territorios. Este portafolio incluye el apoyo en desminado militar y humanitario, apoyo a la infraestructura con ingenieros militares, creación de batallones de prevención de desastres, entre otras. Asimismo, la implementación de políticas públicas mediante documentos Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) con la participación activa de la ciudadanía como lo anunció el presidente de Colombia el pasado 13 de enero de 2020.

binación de los dos anteriores y fue descrito por Nye en su libro *Smart Power*.

En resumen, ante el tenor de la teoría conceptual de la seguridad cooperativa, Colombia busca consolidar la presencia institucional y su extensión hacia los territorios con vacíos de autoridad, mediante una política que incluya el control institucional, la recuperación y la estabilización de los territorios afectados. En síntesis, la política de defensa y seguridad de Colombia mediante el concepto de seguridad cooperativa busca en particular:

Desarrollar la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional y la Política de Defensa y Seguridad Nacional (PDSN), siguiendo un enfoque amplio e integral, para la protección de los intereses nacionales, incluyendo la biodiversidad, el medio ambiente y los recursos naturales. La estrategia y la política buscarán anticipar, preparar y articular respuestas ante potenciales amenazas, a través de la renovación y sostenibilidad de las capacidades militares en los dominios de la guerra (terrestre, naval, aéreo, espacial y ciberespacial), las cuales se pueden articular con otros sectores del Estado, para la consecución de los objetivos estratégicos de la Nación. (DNP, 2018, p. 59)

De la misma manera, esta política de defensa y seguridad pone en evidencia una fuerte preocupación por la condición humana mediante la promoción de la democracia, el Estado social de derecho y el fortalecimiento de las relaciones cívico militares, por lo cual, la seguridad cooperativa en esta política se convierte en la hoja de ruta y una nueva forma para estructurar los planes estratégicos ante la conflictividad actual que requiere inminentemente un enfoque de acción interr institucional, entendiendo este como un compromiso de todos para una participación activa en seguridad. En esta:

los ciudadanos y la sociedad entera deben asumir deberes y responsabilidades basados en la solidaridad, con el fin de alcanzar una democracia segura y la vigencia de los derechos individuales y colectivos, así como garantizar la supervivencia de la nación. (DNP, 2018, p. 42)

Entre otras cosas, es notable que la política de seguridad y defensa planteada busca que la ejecución de la PSDN “esté articulada con las diferentes instituciones estatales, el sector privado, las organizaciones de la sociedad y la comunidad internacional” (DNP, 2018, p. 43), pues todas ellas convergen en la protección, promoción y defensa de los intereses nacionales. Todo lo anterior tiene el fin de “promover la convivencia y la participación cívica para la seguridad” (DNP, 2018, p. 48) y lograr llegar a una articulación de todos los actores sociales en una “interoperabilidad en lo estratégico, operacional y táctico, para desarrollar operaciones conjuntas y combinadas” (DNP, 2018, p. 41). Con lo anterior se facilita elevar la capacidad de enfrentar las amenazas multicausales que

convergen en el actual mundo globalizado y, con ello, defender la soberanía e integridad territorial de Colombia.

No obstante, a pesar de que la seguridad cooperativa ha generado avances en materia de construcción de consensos y confianza, la aplicación de este paradigma en Colombia posee factores que limitan la cooperación tanto en la escena interna como en el ámbito internacional. Uno de los elementos que dificultan la efectividad de la seguridad cooperativa en el territorio nacional ha sido la corrupción, esta se entiende como:

... toda acción u omisión de funcionario público en que éste se desvíe de los deberes normales de su cargo con el objeto de obtener gratificaciones de índole privado (familia, amistad) o beneficios políticos, pecuniarios o de status, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información, influencias u oportunidades surgidas en razón de su cargo. (Orrego, 2000, p. 3)

Así, para inicios del corriente año, de acuerdo con las cifras arrojadas por la encuesta de la empresa Invamer, el 22% de la población consultada manifiesta que uno de los principales problemas que tiene Colombia en la actualidad es la corrupción (Rojas, 2020), y no es para menos, dado que este fenómeno mina la confianza pública en las instituciones y sus procesos, frena el desarrollo y limita el alcance en materia de seguridad.

Algunos analistas manifiestan que el ámbito de la seguridad y defensa es proclive al fenómeno bajo análisis debido a que se desarrollan ámbitos donde la información y los procedimientos son clasificados como de secreto y urgencia, lo que “limita en gran medida la transparencia del proceso de toma de decisiones y su implementación, así como la fiscalización de quienes intervienen en el sector de la defensa, creando así un campo de cultivo para la corrupción” (OTAN, 2016, p. 5). De este modo, los efectos de la corrupción en el sector de la seguridad y defensa son el desvío de recursos de naturaleza escasa, disminución en la eficacia operativa, menos percepción de confianza hacia las instituciones del sector y una amenaza a la seguridad y a los cimientos del Estado mismo (OTAN, 2016, p. 6-8).

Adicionalmente, otro de los factores que dificultan el desarrollo de la seguridad cooperativa al interior de Colombia son los bajos niveles de legitimidad de la referida política, ello debido a que se basa en el desarrollo de un planeamiento central por parte de los funcionarios del sector (Vitelli, 2016), lo cual no solo genera menores niveles de apoyo, sino que esta condición no permite un planeamiento más efectivo, ello dado que:

... entre más difícil sea negociar con los actores relevantes y conseguir su cooperación para la acción colectiva, más proclive será el gobierno a utilizar sus propios recursos e infraestructura interna, antes que buscar apoyo

explícito de actores sociales y políticos relevantes. (Torres y Santander, 2013, p. 109)

De igual manera, en el factor de legitimidad se debe tener en cuenta que la falta de una amplia participación de la población en el diseño y, en ocasiones, en la implementación de la política de defensa y seguridad 2018-2020, podría originarse en que para quienes ejercen el diseño de la política no es fácil el acercamiento y la congregación de una muestra suficientemente representativa de la población objetivo. Este hecho tiene sus impactos en la formación de consensos y, por tanto, el surgimiento de limitaciones en la ejecución de la política.

En cambio, un factor que determina la efectividad de la seguridad cooperativa en el marco de la política de defensa y seguridad 2018-2020 es la construcción paralela de valores desenfocados del interés general y direccionados al particular; así, actualmente en Colombia se conculcan valores, hay burla de la conducta recta, el hacer las cosas con rectitud de conciencia no es noticia los medios de comunicación amplifican lo negativo, lo violento, lo deshonesto y son quienes más desvirtúan la virtud.

Por lo tanto, el desarrollo de la historia de Colombia durante los últimos 50 años, en los que se hace presente la inequidad y el difícil acceso a condiciones de movilidad social (educación, infraestructura, sanidad), así como la violencia y el narcotráfico, muestra que la población que se encuentra afectada es proclive a la interiorización de antivalores, tal como lo expresa Pedro Arias:

Es indudable que el fenómeno del rebusque del dinero fácil y del flagelo de la producción y distribución de drogas ilícitas con todos sus delitos correlacionados, han jugado un papel determinante en la estimación de la importancia relativa de unos valores sobre otros, al punto de que la ley del menor esfuerzo y la de que “el fin justifica los medios” han permeado la conciencia y el espíritu de gran parte de los colombianos. (2016)

En este marco, la seguridad cooperativa posee una restricción de carácter estructural, dado que se establece como precondition para la ejecución del paradigma de seguridad a una población objetivo en ocasiones alejada de una manera significativa del deber ser colectivo, es decir, en la ejecución de la política de defensa y seguridad con enfoque cooperativo no se puede presumir la existencia de una moral arraigada en sintonía con el bien común.

Por último, entre los factores analizados que restringen el desarrollo adecuado de la seguridad cooperativa, se manifiesta la existencia de territorios donde no está consolidada la acción del Estado y aún se encuentran disputados por agentes al margen de la Ley, hecho que obstaculiza la concertación para la cooperación.

Conclusiones

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede deducir que esta es la mayor de las limitaciones existentes para la seguridad cooperativa, dado que, si bien el Gobierno nacional ha formulado políticas y estrategias para combatir los grupos al margen de la ley, son variados los elementos que confluyen en el logro de esta meta. El primero es una correlación entre los espacios donde aún no existe un establecimiento efectivo de las instituciones del Estado con elementos de desigualdad social y falta de desarrollo, por tanto, para que se gestione y aplique de la mejor forma la seguridad cooperativa es imperativo que se dé “una mayor presencia del Estado en las zonas afectadas por el conflicto y [...] una respuesta urgente al clamor de las comunidades por seguridad, así como educación, salud, tierra, infraestructura y alternativas viables a las economías ilegales” (Revista Semana, 2019, pp. 1-2).

Asimismo, la capacidad de movilidad de las instituciones a las zonas alejadas del país se ve altamente influenciada por sus capacidades logísticas y financieras, de tal suerte que el interrelacionamiento institucional con la población de las zonas afectadas por grupos ilegales y por la violencia en gran medida es limitado, intermitente y en ocasiones con poco alcance frente a los desequilibrios estructurales presentes en estas zonas del país.

En tercer lugar, y no menos importante, se encuentra la correlación de estos territorios donde no está consolidada la acción del Estado, pero sí lo está la presencia de economías ilícitas, las cuales se nutren de la debilidad institucional y penetran el cotidiano social, dificultando en gran manera la instauración de confianza, cooperación y consenso frente al tema de seguridad y defensa.

Así pues, a los factores que se relacionaron arriba frente a las limitantes en la cooperación en temas de seguridad al interior del país se adiciona un conjunto de restricciones para el establecimiento de un marco cooperativo en el escenario internacional. Dichas limitaciones están encabezadas por la convivencia en la región de sistemas políticos que en gran medida son diferentes al propio, lo cual, junto a una visión disímil del tema de la seguridad y sus amenazas, genera una relación de confrontación más que de cooperación (Da Silva-Guevara, 2012). Aquí es necesario anotar que la creación y puesta en marcha de mecanismos de cooperación y confianza mutua con el sector defensa de países como Venezuela, Bolivia y Nicaragua ha sido menos próspero que otros de la región, lo cual, sin lugar a dudas, ha limitado la comunicación y el fortalecimiento de la lucha contra las amenazas a la seguridad de la región.

De otra parte, debido a que la seguridad cooperativa en el ámbito internacional se funda en la confianza entre los Estados, es lógico que “la proyección del poder nacional debe subordinarse a las restricciones impuestas por el consenso internacional” (Hardy, 2003, p. 3). Según Briones (2014), esto último significa que los intereses

nacionales y la búsqueda de una mejor posición de poder relativo se verán influenciados por los compromisos adquiridos internacionalmente en función de la prevención de eventos que coloquen en riesgo la seguridad de los países cooperantes.

Igualmente, la seguridad cooperativa empleada en la política de defensa y seguridad 2018-2020 depende en gran medida en la escena externa de la voluntad política de los líderes nacionales y decisores políticos de los países con los que se comparten las amenazas a la seguridad. De este modo, es incierto en alguna medida determinar el éxito de la seguridad cooperativa, dado que las relaciones entre países en el ámbito de la seguridad pasan por un filtro de tipo político en el nivel estratégico, no siendo así necesariamente en el ámbito táctico debido al establecimiento de relaciones de mutuo beneficio (intercambio de información e inteligencia, así como coordinaciones de tipo operacional).

De igual importancia es que en la actualidad no existe una arquitectura institucional efectiva que le permitan facilitar el liderazgo regional que el Gobierno nacional planeta a través de la política de defensa y seguridad mediante la seguridad cooperativa (Jarrín, 2004). Lo anterior tiene raíces en la crisis del regionalismo en América del Sur representado en el ocaso de la UNASUR debido a “un nuevo momento de la política exterior suramericana, que parece estar volviendo al multilateralismo clásico liderado por Estados Unidos” (Sánchez, 2018).

En cuarto y último lugar, a pesar que Colombia ha desarrollado capacidades frente a varias amenazas a la seguridad, no posee altos niveles de legitimidad en el consenso internacional al encontrarse involucrado en varios ilícitos transnacionales tales como el narcotráfico, crimen organizado, el tráfico de armas, migración irregular, entre otros, hecho que coloca en tela de juicio las iniciativas de cooperación y, por el contrario, posibilita que se genere oposición en los escenarios donde se discuten, lo que puede ser aprovechado para desacreditar al Gobierno nacional, así como sus esfuerzos y logros en materia de seguridad.

Para concluir, se puede manifestar que la seguridad cooperativa ha provisto de herramientas al Gobierno para construir consensos al interior del país y generar mayores lazos de cooperación y confianza en el plano internacional alrededor del tema de la seguridad; sin embargo, tanto la configuración interna como externa crean condiciones limitantes al desarrollo pleno de dicha cooperación por cuanto la efectividad en la resolución de la conflictividad actual también se ve limitada.

En este orden de ideas, se hace necesario integrar otros formatos de seguridad dentro de la política de defensa y seguridad que aporten a erigir una respuesta holística a la disposición de la conflictividad actual, sobre la cual podría plantearse la seguridad multidimensional, de tal suerte que se impacte de manera decisiva los elementos

estructurales del conflicto colombiano como la pobreza, la desigualdad y el desarrollo inequitativo entre la población, y se pueda avanzar de manera contundente en la construcción de paz como proyecto fundamental de la nación.

Referencias

- Arias, P. (2016). *La crisis de la ética en Colombia*. <https://www.diariodelhuila.com/opinion/la-crisis-de-la-%C3%89tica-en-colombia-cdgint20161220133755152>
- Borbón, J. (2018). La política de defensa y seguridad democrática en el Estado social de derecho. *Revista IUSTA*, (50), 98-118. <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2019.0050.04>
- Briones, D. (2014). Reflexiones sobre la estrategia de seguridad nacional española: lecciones para Sudamérica. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 107-124.
- Buzan, B. y Wæver, O. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Canales, A. (1996). La seguridad colectiva como factor determinante del cambio estratégico. *Cuaderno de Estrategia*, (80), 15-36.
- Comisión de Seguridad de Centroamérica [CSC]. (1995). *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. <http://www.sica.int/busqueda/Centro%20de%20Documentaci%C3%B3n.aspx?IDItem=974&IDCat=10&IDEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1>.
- Da Silva-Guevara, G. (2012). Brasil y Colombia: Líderes de un nuevo modelo de seguridad cooperativa en América Latina. *Revista VIA IURIS*, (12), 121-136.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- Haftendorn, H. (1991). The security puzzle: theory-building and discipline-building in international security. *International Studies Quarterly*, 35(1), 3-17.
- Hardy, D. (2003) La seguridad cooperativa: un modelo de seguridad estratégica en evolución. *Revista Mariana*, (6).
- Herrera, C. (2011) *Seguridad democrática centroamericana*. <https://www.elheraldo.hn/opinion/763115-368/seguridad-y-justicia-en-centroam%C3%A9rica>
- Jarrín, O. (2004). La ineludible seguridad cooperativa en el conflicto colombiano. *Revista Centro Estudios Políticos Internacionales*, (22), 14-31.
- Leal, F. (2003). La Doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de estudios sociales*, (15), 74-87.
- Lüttecke, B. (2004). La seguridad internacional y su evolución. Los hechos a través de más de medio siglo.

- Revista Marina*, (3).
- Márquez, F. (2019). *Seguridad cooperativa OTAN: visión mediterránea*. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA22_2019FRAMAR_OTAN.pdf
- Nibeyro, R. (2015). *La seguridad cooperativa en América del Sur. La prevención de conflictos y la paz en el siglo XXI*. Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.
- Nye, J. (1991). *Smart power*. Laterza and Figli.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano de 1994*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN]. (2016). *Fomento de la Integridad y Reducción de la Corrupción en Defensa: Un Compendio de Buenas Prácticas*. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/BIRC_Compendium_Spanish.pdf
- Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea [OSCE]. (1994). *Seguridad Integral*.
- Orrego, C. (2000). *Corrupción y modernización del Estado*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Corrupci%C3%B3n-y-modernizaci%C3%B3n-del-Estado.pdf>
- Paris, R. (2001). Human Security: Paradigm Shift or Hot Air. *International Security*, 26(2), 87-102.
- Quero, R. (1989). *Introducción a la teoría de la Seguridad Nacional*. Ediciones Ejército.
- Revista Semana. (2019). *Los grandes retos para consolidar la paz en Colombia*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/retos-para-consolidar-la-paz-en-colombia/596579>
- Rojas, F. (2014). América latina: cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 16(32), 203-236.
- Rojas, M. (2020). *Los alcaldes Claudia López y Jaime Pumarejo arrancan mandato con imagen positiva*. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/los-alcaldes-claudia-lopez-y-jaime-pumarejo-arrancan-su-mandato-con-imagen-positiva-2970895>
- Sánchez, F. (2018). *¿El fin de Unasur? y la crisis del regionalismo suramericano*. <https://razonpublica.com/el-fin-de-unasur-y-la-crisis-del-regionalismo-suramericano/>
- Serbin, A. (2018). Evolución de la seguridad cooperativa en América del Sur. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(1).
- Torres-Melo, J. y Santander, A. J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y Herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.
- Vitelli, M. (2016). América del Sur: de la Seguridad Cooperativa a la Cooperación Disuasoria. *Foro Internacional*, 56(3), 724-755.

