

PERSPECTIVAS EN INTELIGENCIA

Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia "BG. Ricardo Charry Solano",
Bogotá, Colombia, julio-diciembre, 2014

INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Vol. 6, Núm. 13, pp. 15-32

ISSN 2145-194X

Cómo citar este artículo: Pachón, R. (2014). Estrategia de inserción y cooperación internacional del Ejército Nacional como parte de la política exterior Colombiana. *Perspectivas en Inteligencia*, 6(13), 15-32.

1. Estrategia de inserción y cooperación internacional del Ejército Nacional como parte de la política exterior colombiana

Insertion Strategy and International Cooperation of the National
Army of Colombia's as Part of Colombian Foreign Policy

Artículo resultado del proyecto de investigación "Estrategia de inserción y cooperación internacional del Ejército Nacional como parte de la política exterior colombiana", desarrollado en el contexto del Grupo de Estudios Internacionales y Militares, de la Facultad de Relaciones Internacionales, en la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova".

Recibido: 03 de junio de 2014 - Aprobado: 30 de julio de 2014

**Rocío del Pilar
Pachón Pinzón**

Internacionalista de la Universidad del Rosario. Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford, Inglaterra. Catedrática e investigadora de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova". Contacto: rociodelpilarp@ejercito.mil.co

Resumen

Colombia ha logrado proyectar una imagen positiva en el exterior en gran parte como resultado de los logros en materia de seguridad. De esa manera, el país hoy es percibido como uno que ha madurado y ha conseguido niveles de estabilidad política, económica y, desde luego, de seguridad. En ese orden, la hipótesis que guía el desarrollo de este artículo es que el país puede fortalecer su inserción en la región y en el mundo como un Estado responsable y maduro desplegando una estrategia internacional política y de cooperación en materia de seguridad y de defensa, como parte de la política exterior colombiana. Para ello, el documento se divide en tres partes. Primero se estudian los factores que explican el cambio en la situación de seguridad de Colombia desde 1998; luego se analiza el contexto internacional y regional entendiendo sus contradicciones y complejidades y finalmente, se proponen algunos lineamientos de estrategia para la inserción y cooperación internacional del sector de seguridad, y, defensa, en particular del Ejército Nacional.

Palabras clave: Seguridad, defensa, cooperación internacional, política exterior, inserción internacional.

Abstract

Colombia has managed to project a positive image abroad, largely as a result of the achievements in matters of security. Thus, the country today is perceived as one that has matured and has achieved political, economic stability levels and, of course security. In that order, the hypothesis that guides the development of this article is that the country can strengthen their integration in the region and the world as a responsible and mature State; unfolding a strategic international policy and cooperation, in matters of security and defense, as part of the Colombian foreign policy. For that purpose, the document is organized into three parts. First, factors that explain the change in security situation in Colombia since 1998 are studied, subsequently, complexities and contradictions of international and regional context are analyzed and understood and finally, some guidelines for the insertion and international of cooperation defense and security sector are proposed; in particular the National Army.

Keywords: Security, Defense, International Cooperation, Foreign Policy, International Integration.

Introducción

Proyectar una imagen positiva y atractiva de Colombia en el exterior no ha sido una tarea sencilla en las últimas décadas. Han sido varias las ideas para este propósito, desde “desnarcotizar la agenda de la política exterior del país”, hasta crear estrategias como “Colombia es Pasión” o “La respuesta es Colombia”.

Los logros en materia de seguridad en Colombia y el debilitamiento de las FARC, una de las guerrillas más antiguas del mundo, ha sido uno de los pilares más importantes para cambiar la imagen de país con respecto a problemas éste tiene en el exterior (MDN, 2014). Dichos logros de la Fuerza Pública no sólo han llevado a que las FARC aceptaran iniciar un proceso de negociación con el Gobierno, sino que ha destacado a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional como unas de las mejores del mundo, altamente especializadas en guerra de guerrillas, combate nocturno, operaciones especiales y lucha contra el narcotráfico, todo en escenarios de guerra asimétrica.

Actualmente, Colombia es percibida como un país que ha madurado y ha conseguido niveles de estabilidad política, económica y, desde luego, de seguridad. ¿Por qué no aprovechar tal situación y asumir responsabilidades regionales e internacionales en materia de seguridad, colaborando con otros países y organismos multilaterales en combatir amenazas transnacionales y comunes a las de Colombia?

Responder este interrogante es el objetivo del presente artículo. La hipótesis planteada es que el país puede fortalecer su inserción en la región y en el mundo como un Estado responsable y maduro desplegando una estrategia internacional de cooperación en materia de seguridad y de defensa, como parte de la política exterior colombiana.

Este artículo contiene, primero, un análisis de los factores que explican el cambio en la situación de seguridad de Colombia desde 1998; luego abarca un análisis del contexto internacional y regional entendiendo sus contradicciones y complejidades para, finalmente, proponer algunos lineamientos de estrategia para la inserción y cooperación internacional del sector de seguridad y defensa, en particular, del Ejército Nacional.

La metodología de investigación utilizada ha recurrido a fuentes primarias y secundarias, y ha desarrollado una investigación de corte cualitativo, con lo cual se realiza el análisis e interpretación de entrevistas a expertos de perfil académico, diplomático y militar.

El cambio en la situación de seguridad de Colombia

La situación de seguridad del país ha cambiado significativamente con respecto al contexto que se vivía a inicios de este milenio. Las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, cada una de acuerdo a su misión constitucional y en un esfuerzo por ser cada vez más conjuntas y coordinadas, lograron debilitar a los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), como lo son las FARC y el ELN, dando un giro estratégico a las intenciones de la amenaza. De esa manera se impidió que las FARC, fortalecidas durante la década de 1990, lograrán consolidar una guerra de movimientos que afectara la institucionalidad del Estado.

Cuatro factores explican dicho cambio. El primero se refiere a la reforma militar que empezó con el Ejército desde 1998 y, posteriormente, desde el año 2000 pasó a todas las Fuerzas Militares. El segundo factor se relaciona con los cambios de política que llegaron a partir de 2002, que se describen en la Política de Seguridad Democrática (2002-2006), en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010) y más recientemente, aunque con menor intensidad, en la Política de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2010-2014). El tercer factor, consecuencia directa de los dos primeros, son los cambios drásticos que ha tenido la estrategia militar, principalmente, en relación con la guerra de guerrillas y la lucha contraterrorista (CT), que ha hecho que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional hayan pasado a ser percibidas como referentes de éxito para otras Fuerzas Armadas y de Policía del mundo. Finalmente, el cuarto factor, sin el cual no podría haberse desarrollado ninguno de los tres anteriores, tiene que ver con el incremento en el presupuesto del sector, es decir, el Gasto en Defensa y Seguridad (GDS) que se duplicó en términos reales entre 1998 y 2013.

En relación con el primer factor, la reforma militar afectó todo el sistema, desde el reclutamiento, los principios, valores y la moral combativa, la organización, la doctrina, el planeamiento de operaciones, el planeamiento logístico y administrativo, entre otros. Este proceso, dirigido principalmente por el Ejército, quien en su momento llevaba la mayor parte del peso del conflicto, fue el aspecto central de los cambios que tuvo el sector Seguridad y Defensa a finales del siglo pasado.

En tal sentido, en el Ejército se pasó de una Fuerza de soldados bachilleres a una Fuerza compuesta por un poco más de un tercio de soldados profesionales (Jefatura de Recursos Humanos de Ejército, 2014).¹ Adicionalmente, se trabajó en recuperar la moral combativa del soldado, en revitalizar el sistema educativo militar y el nivel de educación y preparación de sus uniformados, en reformar el estatuto de carrera de oficiales, suboficiales y soldados de las FF.MM. y en reformar la estructura organizacional del Ejército al crear cuatro Jefaturas que eliminaron o fusionaron varias oficinas, estas Jefaturas fueron las de personal, logística, entrenamiento y doctrina y operaciones, cada una de ellas bajo el mando de un Mayor General que pasaron a integrar el Estado Mayor de la Fuerza. (Ejército, 2014).

En el aspecto doctrinal, el principal cambio consistió en adoptar la doctrina a las realidades del conflicto, tanto en el Ejército como en las otras Fuerzas. Se pasó de una actitud pasiva, defensiva y reactiva, a un concepto operacional dinámico, ofensivo y flexible.

Finalmente, desde 2011 este proceso de reforma ascendió de nivel, al entrar en la fase de “Transformación Militar” cuyo objetivo fue, en una primera etapa, identificar los principales vacíos y debilidades de la Institución y sus procesos; en la segunda etapa, aún en desarrollo, se busca proyectar el futuro de la Fuerza al año 2030, principalmente, a través del planeamiento por capacidades (Ejército Nacional, 2011). El planeamiento por capacidades se realiza bajo condiciones de incertidumbre a fin de proveer capacidades adecuadas para un amplio rango de retos y circunstancias modernas en un marco económico limitado. (Davis, 2008, p. 1-2).

En relación con el segundo factor, los cambios de política desde 2002, es importante mencionar que uno de los principales objetivos fue colocar en el centro de la agenda pública el tema de la seguridad, con lo que se diseñó, desde el más alto nivel estratégico, el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” que priorizó este tema por encima de cualquier otro, llevando incluso a que los demás sectores de gobierno giraran sus políticas en torno a la seguridad.

De acuerdo con esta lógica, la política del sector, denominada *Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD 2002-2006)* y *Política de Consolidación de Defensa y Seguridad Democrática (PCSD 2006-2010)*, fue la base sobre la cual se construyó la administración que gobernó al país en la época. En la primera política se planteó que existía la necesidad de fortalecer las actividades y presencia de los órganos de seguridad para recuperar el control del territorio nacional, garantizar la protección de la población, la eliminación del negocio de las drogas ilícitas, el mantenimiento de una capacidad disuasiva y, por último, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas. En la segunda política, se buscó hacer permanentes los logros alcanzados durante el cuatrienio anterior, así como favorecer la construcción de escenarios favorables para la inversión. De manera particular, la PCSD definió un proceso de transición entre la fase de recuperación del territorio, a cargo de las Fuerzas Militares y de Policía, y la fase de consolidación de este, en la que participarían diferentes agencias del Estado.

Por último, entre el 2010 y el 2014 continuó la Política Integral para la Defensa y Seguridad (PIDS), que aunque mantuvo la línea estratégica dejó de ser el centro de la agenda pública. En efecto, en el Plan de Desarrollo “Prosperidad para todos” tan sólo ocupó algo como diez páginas. El aporte de esta última Política fue identificar que aun cuando se habían logrado avances en el debilitamiento de los GAML (FARC y ELN), las

¹ Durante el periodo 1999-2001 se reemplazó en 30.000 el número de soldados bachilleres por soldados profesionales. Este reemplazo no se realizó en el marco de lo que se conoció como el Plan 10.000, el cual contemplaba el reemplazo de 10.000 bachilleres por igual número de profesionales, durante tres años consecutivos para incrementar el poder de combate del Ejército Nacional.

amenazas no habían desaparecido sino que estaban mutando, tomando cada vez más fuerza las llamadas b criminales o Bacrim (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Siguiendo con el tercer factor, los cambios drásticos que ha tenido la estrategia militar se focalizan, principalmente, en relación con la lucha contra las guerrillas y contraterrorista. En efecto, los profundos cambios estratégicos ocurrieron a medida que Estados Unidos, tras los ataques del 11-S, eliminó la barrera que separaba la noción de contra-narcotráfico (CN) de las de contrainsurgencia y contraterrorismo. Lo anterior llevó a que los recursos otorgados por Estados Unidos a Colombia —el Plan Colombia— pasaran de ser utilizados exclusivamente en operaciones CN —a través del equipamiento de una Brigada CN y la erradicación de cultivos— a financiar una lucha contraterrorista. Adicionalmente, llevó a que el Ejército diseñara un marco militar básico distribuyendo el control territorial del espacio geográfico entre las cinco divisiones (18 Brigadas) y una Fuerza de Tarea Conjunta, con una Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA) al nivel División. También se crearon tres Brigadas Móviles, cada cual integrada por cuatro Batallones Contraguerrilla equipadas con más ametralladoras y morteros, cuya tarea fue atacar blancos de oportunidad (Jefatura de Operaciones del Ejército, 2014). Las unidades regulares, por su parte, fueron empleadas para controlar áreas e infraestructura crítica, al tiempo que se crearon otras unidades para operar en áreas urbanas y unas altamente especializadas, las más especializadas de todas dedicadas exclusivamente a realizar operaciones especiales.

Aunque todas las Funciones de Conducción de la Guerra (FCG) se fortalecieron, cabe resaltar el esfuerzo que se realizó en cuatro de ellas: *Movilidad y Maniobra*, principalmente movilidad Aérea²; *Fuegos* con el apoyo de fuegos desde el aire; *Inteligencia y Mando y Control* con las estructuras de comando, control y comunicaciones cada vez más estandarizadas entre las tres Fuerzas Militares que permitió que las fuerzas terrestres se comunicaran con los aviones o con unidades navales o fluviales. Todo lo anterior se suma a la capacidad adquirida de operar en ambiente nocturno, habilidad casi exclusiva del Ejército de Colombia por el ambiente operacional riesgoso y complejo en el que se desarrollan sus operaciones, la cual le brindó una ventaja táctica y operacional sobre los grupos armados ilegales.

El fortalecimiento de dichas FCG, en particular las dos primeras, la movilidad y maniobra e inteligencia generaron un efecto de multiplicador de fuerza y de potencia, dado que se dio paso al asalto aéreo, es decir, el transporte por vía helicoportada de unidades terrestres al campo de batalla en cualquier parte de la geografía nacional y sin limitaciones de terreno, condiciones climáticas y luz del día.

Siguiendo con el esfuerzo estratégico, en febrero del 2012 se lanzó el Plan de Guerra Espada de Honor (Ejército, 2013), concebido como un procedimiento militar doctrinal, que armonizó el empleo de las Fuerzas desde lo conjunto (entre las Fuerzas Militares) y lo coordinado (con la Policía Nacional), pasando por lo inter-agencial (instituciones del Estado como justicia y las de orden social), para focalizarse en contrarrestar las capacidades y efectos de la amenaza terrorista desde esfuerzos *kinéticos*, que implicaron el uso de la fuerza por excelencia, y *no-kinéticos*, que significan la implementación de otros mecanismos diferentes al empleo de las armas. Este Plan, adicionalmente, se reforzó con la activación del Comité de Renovación Estratégica e Innovación CRE-i 1 (septiembre-diciembre de 2011) y del CRE-i 2 en agosto-septiembre de 2013. Esos esfuer-

² Colombia pasó a tener la tercera fuerza helicoportada del hemisferio y la tercera flota de helicópteros UH-60 o Blackhawk más numerosa del mundo, superada solamente por las de Estados Unidos e Israel. El Blackhawk es uno de los helicópteros de transporte más sofisticados del mundo.

zos han generado un salto cualitativo en el diseño y aplicación de la estrategia militar para atacar y desarticular la Amenaza concebida desde una lógica sistémica.

Finalmente, el cuarto factor tiene que ver con el incremento en el presupuesto del sector de Seguridad y Defensa. Como ya se mencionó, el Gasto en Defensa y Seguridad (GDS) se duplicó en términos reales entre 1998 y 2013 pasando de 10.444.300 millones a 23.744.947 (Departamento Nacional de Planeación, 2013) (figura 1). Los gastos de funcionamiento representaron el 90% y crecieron a una tasa del 5,4%, mientras el presupuesto de inversión representó en promedio el 10% del gasto total y registró un crecimiento real promedio del 18,1%. (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

En cuanto a las principales inversiones, se adquirieron helicópteros de transporte, aeronaves de combate para la FAC y se activaron Batallones de Fuerzas Especiales Rurales y de Alta Montaña, Brigadas Móviles, la Fuerza de Despliegue Rápido, la Brigada Contra el Narcotráfico, se extendió la vida útil de fragatas y submarinos y se construyeron Comandos y Metropolitanas de Policía, entre otras (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014
<p>Políticas <i>Cambio para Construir la Paz</i> Diálogos de paz Reforma a las Fuerzas Militares</p> <p>Pie de Fuerza</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estatuto de carrera Soldado Profesional 2. Formación de cabos terceros - FF.MM. 3. Cambio 27.000 soldados bachilleres a soldados profesionales 4. Transición suboficiales y agentes a Nivel Ejecutivo - PONAL 	<p>Políticas <i>Hacia un Estado Comunitario</i> Política de Seguridad Democrática Plan Patriota</p> <p>Pie de Fuerza</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plan 10.000 -Aplazamiento Soldado Regular- 2. Plan brigadas móviles y alta montaña 3. Pelotones soldados campesinos 4. Personal Infantería de Marina 5. Nuevos Carabineros y Auxiliares PONAL 	<p>Políticas <i>Estado Comunitario</i> Desarrollo para todos Política de Consolidación de la Seguridad Democrática Salto Estratégico</p> <p>Pie de Fuerza</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plan nuevas unidades EJC 2. Plan unidades fluviales 3. Plan grupos aéreos Yopal y Amazonas 4. Plan 20.000 Versión I - PONAL 5. Aumento prima de actividad 	<p>Políticas <i>Prosperidad para Todos</i> Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad Plan Espada de Honor</p> <p>Pie de Fuerza</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plan 5.000 soldados - Ejército 2. Bonificación Soldados Profesionales 3. Plan 5.000 (PIPE)-PONAL y Plan 20.000 Versión II 4. Ascensos Nivel Ejecutivo - PONAL
<p>Inversiones</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adquisición helicópteros de transporte 2. Activación batallones fuerzas especiales rurales, brigadas móviles, Fuerza de Despliegue Rápido y Brigada contra el Narcotráfico 3. Adquisición de visores nocturnos 4. Creación Brigada Fluvial y batallones fluviales - Infantería de Marina 5. Adquisición aeronaves de combate - FAC 6. Construcción instalaciones - PONAL <p>CONPES 3028-3039-3043-3065-31245</p>	<p>Inversiones</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adquisición helicópteros de transporte 2. Activación brigadas móviles 3. Construcción batallones alta montaña 4. Adquisición aeronaves patrullaje naval 5. Adquisición aviones de combate (Super Tucano) 6. Estaciones de Policía y fuertes de carabineros <p>CONPES 3157-3161-3226-3282-3289-3293-3324-3353-3354-3377</p>	<p>Inversiones</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adquisición aviones y helicópteros de transporte 2. Extensión vida útil fragatas y submarinos 3. Adquisición Patrullera Oceánica 4. Adquisición botes de combate fluvial 5. Adquisición y repotenciación aviones de combate 6. Estaciones y metropolitanas de Policía 7. Sistemas de Inteligencia <p>CONPES 3460</p>	<p>Inversiones</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adquisición helicópteros de transporte 2. Adquisición de equipo de ingenieros militares (desminado militar) 3. Adquisición elementos de combate fluvial 4. Fase II - Extensión vida útil fragatas y submarinos 5. Fase II - Aviones de combate 6. Radars 7. Comandos y metropolitanas de policía 8. Sistemas de Inteligencia 9. Bienestar Fuerza Pública <p>CONPES 3713</p>

Figura 1. Gastos e Inversiones en Defensa y Seguridad 1998-2013

Fuente: DNP, 2013, p.15

Resulta importante analizar que desde 1998 las partidas presupuestales extraordinarias han sido un importante recurso de financiación para la Fuerza Pública³ (DNP, 2013) (aumento de pie de fuerza y adquisición de equipos, principalmente). En efecto, durante la administración del presidente Andrés Pastrana se recibió un crédito externo por \$162,5 millones de dólares, durante el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe se recaudó el impuesto a la Seguridad Democrática o Impuesto de Guerra por \$2,6 billones⁴, durante el segundo periodo de Uribe se creó el primer impuesto extraordinario o al Patrimonio que recaudó \$6,79 billones y durante la primera administración del Presidente Santos se creó de nuevo un impuesto al patrimonio con el que se recaudó para el sector Seguridad y Defensa \$7,2 billones de pesos (DNP, 2013).

Sin duda esta duplicación del gasto en defensa y seguridad (GDS) ha sido necesaria para conseguir los resultados que hoy tiene el país en materia de seguridad y defensa. No obstante, plantea interrogantes para su futura sostenibilidad dado que ha hecho el GDS cada vez más inflexible en la medida en que el crecimiento del pie de fuerza genera compromisos presupuestales presentes y futuros irrefutables en rubros como personal, gastos generales y de funcionamiento. Adicionalmente, las capacidades adquiridas en materia de movilidad y maniobra, fuegos, inteligencia, y mando y control, entre otras, también exigen sostenimiento (funcionamiento y mantenimiento), al tiempo que proyección futura en la medida en que las amenazas irregulares para el país no han desaparecido del todo, y la tendencia es que van a mutar hacia otras formas de crimen organizado transnacional y terrorismo, sin descartar que las amenazas tradicionales seguirán presentes.

Los cuatro factores analizados —reforma militar, cambios en la política, avances en la estrategia militar e incremento gradual del presupuesto— explican en buena parte de qué manera Colombia consiguió tener una Fuerza Pública altamente capacitada para responder a las amenazas impuestas por las dinámicas del conflicto armado, los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) y el crimen organizado.

El contexto internacional de hoy

El sistema internacional de hoy no presenta una balanza de poderes como ocurrió con el llamado Concierto de Naciones del siglo XIX, tampoco describe un escenario de guerra total como ocurrió durante las dos guerras mundiales, y aunque no se trata de un esquema bipolar como el que caracterizó los tiempos de la Guerra Fría, tampoco podemos categorizarlo como un sistema multilateral, pacífico e interdependiente como se supuso que sería a inicios de la década de 1990. Desde entonces, este sistema ha sido complejo de categorizar, más bien rico en múltiples contradicciones.

En primera instancia, se trata de un sistema que combina el debilitamiento de la superpotencia, Estados Unidos, con el rápido auge del poder chino, al tiempo que ve recuperar y surgir otros poderes de menor escala, para algunos llamados potencias regionales o países emergentes como India, Brasil y Suráfrica.

Segundo, es un sistema altamente marcado por el fenómeno de la globalización al tiempo que por el de la regionalización. La primera se refiere en términos prácticos, a la eliminación de las barreras físicas, comerciales, sociales y culturales, entre otras. La segunda, es decir, el fenómeno de la regionalización, trata sobre procesos proteccionistas mediante el cual un conjunto de países deciden acordar una serie de medidas

³ La inversión se financió mayoritariamente mediante la inyección de recursos extraordinarios. Dichos recursos aportaron en promedio el 50% de la inversión total entre 1998 y 2013; en otras palabras, la mitad de la inversión en el sector ha sido financiada con recursos de carácter transitorio.

⁴ Según datos de DNP en su Boletín del 2013, esta cifra fue de 3,78 billones, pero según datos de la Jefatura Financiera de Ejército tan sólo fueron los \$2,6 billones que se registran en este documento.

económicas conjuntas, tales como la reducción de las barreras comerciales entre ellos, que en ocasiones puede avanzar hacia temas de política económica, temas sociales, agendas internacionales e incluso, aspectos de seguridad.

Tercero, ha sido un sistema que ha privilegiado las relaciones de interdependencia financiera, económica y comercial como una forma de prevenir conflictos interestatales y generar mayor crecimiento y desarrollo, pero también se ha visto altamente vulnerable por este factor, sujeto a crisis financieras y económicas de dimensiones regionales y mundiales. En efecto, primero fue el efecto tequila en México entre 1994-1995 y posteriormente, hacia finales de la década, la crisis de los países asiáticos, más específicamente de los cinco países cuya expansión de las exportaciones se hallaba entre las diez más dinámicas del mundo: Tailandia, Filipinas, Malasia, Indonesia y Corea del Sur. En 2008, la crisis mundial inició en Estados Unidos y posteriormente se trasladó a Europa. En todas las crisis, el común denominador fue el efecto domino o de contagio, que consistió en que la crisis que se originó en un país contagió a los países con los que tienen mayores relaciones.

Cuarto, se trata de un sistema que no ha dejado de enfrentarse a amenazas de tipo tradicional —conflictos interestatales— al tiempo que se ve afectado por amenazas no tradicionales o sistémicas —en general provenientes de actores no estatales— tales como el terrorismo y el crimen organizado, e incluso otras de carácter transnacional como los desastres naturales, las crisis económicas, financieras y medioambientales y la escases de algunos recursos fundamentales, entre otras. En 2014, según la base de datos del programa de conflictos de la Escola de Cultura de Pau, en 2013 existieron 35 conflictos armados, y 32 al finalizar el año. Todos los conflictos, a excepción de la disputa entre Israel y Palestina, fueron internos o internos internacionalizados en donde se combinó el enfrentamiento tradicional (entre Estados) con el irregular (Estados contra guerrilla o milicias) cuyas prácticas privilegiaron cualquier método de lucha como la mutilación de civiles, violaciones masivas de mujeres, ejecución de prisioneros, saqueo de aldeas, utilización de minas antipersonal y, en suma, todo lo que provoque terror en la población civil (Fisas, 2014).

Finalmente, la quinta paradoja que resulta importante analizar es que se trata de un sistema que le ha apostado a la reducción de la pobreza y la inequidad, pero estas no han tenido los resultados esperados. De acuerdo con el informe del FMI, “a lo largo de las tres últimas décadas, la desigualdad ha aumentado en la mayor parte de los países. Si bien el nivel de desigualdad se ha reducido en América Latina y África Subsahariana en los últimos tiempos, resultan sorprendentes las persistentes diferencias entre una región y otra: América Latina sigue teniendo los índices más altos de desigualdad, y las economías avanzadas, los más bajos” (FMI, 2014).

La posición de América latina

Con el fin de la Guerra Fría, el impacto de los cambios que ha tenido el sistema internacional en América Latina, en general, ha sido positivo. Sin embargo, la región continua siendo compleja de categorizar. En términos políticos y de seguridad, aun cuando más estable, muchos de sus comportamientos no dejan de ser tumultuosos; en términos de economía la región es un poco más próspera, pero sigue conviviendo con la pobreza en todas sus formas y la desigualdad más grande del mundo; finalmente, en cuanto a sus relaciones con el mundo, América Latina no ha logrado desligarse del peso que tienen los Estados Unidos ni tampoco construir un multilateralismo regional que le haga contrapeso. Más bien, algunos países han buscado sobresalir en la región en medio de fuertes contradicciones internas que generan desconfianza.

Después de casi dos décadas y media, hay pocas razones para creer que la promoción de la democracia política llevará, automáticamente, a la estabilidad regional. Aunque todos los países con excepción de Cuba

viven hoy bajo regímenes democráticos, muchos gobiernos elegidos democráticamente han tendido a sostener su autoridad con métodos no democráticos y en medio de crisis en los partidos políticos, por ejemplo, modificando las Constituciones Nacionales a su favor e interviniendo en los procesos electorales y/o restando independencia a los poderes legislativo y judicial.

Adicionalmente, en términos de seguridad, América Latina continúa siendo un continente violento. De acuerdo con un informe de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito con base en datos del 2012, América Latina desplazó a África como la región con mayor cantidad de asesinatos del mundo, sobre todo por la violencia fuera de control en países como Honduras, El Salvador y Venezuela (*El Tiempo*, 2014). Pero además del homicidio, también está, por un lado, el aumento en las diferentes formas de crimen organizado, terrorismo e inseguridad ciudadana (aumento de lesiones, riñas callejeras y delitos menores) y por el otro, las amenazas tradicionales dado que en la región no ha desaparecido la posibilidad de una confrontación armada entre Estados.

En cuanto a la estabilidad económica de América Latina, no hay duda que aunque diferenciado, la región se ha recuperado del estancamiento sufrido durante la década perdida de 1980, aun cuando ha tenido que enfrentar los contagios de las crisis económicas y financieras de finales de la década de 1990 y la que se originó en Estados Unidos desde el 2008. Por esa razón y como lo demuestra la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012), el crecimiento económico de la región no ha sido el mejor en los últimos años creciendo en el 2010 en 5,9%, en 2011 en 4,3% y en 2012 en 3,0%.

Dicha recuperación económica desde 1990, desafortunadamente, no ha ido de la mano con los resultados en materia de reducción de la pobreza y la inequidad, aun cuando se ha reducido la pobreza en la región.

Después de Haití, los países Centroamérica tienden a tener las tasas de pobreza más altas. Aproximadamente siete de cada diez personas viven en situación de pobreza en Honduras y Haití —dos de los países más pobres de la región. En contraste, únicamente una de cada ocho personas vive en pobreza en Chile y Barbados— dos de los países más ricos. Los dos países más grandes de América Latina, Brasil y México, concentran cerca de la mitad de los pobres de la región, a pesar de ser clasificados como de ingreso medio-alto por el Banco Mundial. (En cuanto a la desigualdad, según el indicador de desigualdad del ingreso más generalizado, el índice de Gini, cinco de los diez países más desiguales del mundo se encuentran en América Latina. Uno de ellos —Brasil— supone casi una tercera parte de la población total de la región. Incluso los países más equitativos de América Latina tienden a ser más desiguales que los más desiguales en Europa (Inter American Dialogue, 2009).

Finalmente, en lo que tiene que ver con las relaciones de América Latina con el mundo, Estados Unidos sigue desempeñando un rol determinante en sus políticas exteriores, ya sea porque algunos de ellos privilegian dicha relación o porque otros se centran en atacarla o buscan su distanciamiento. En tal sentido, el multilateralismo regional no ha progresado como se suponía para contrarrestar el poder de la potencia del norte. En efecto, la OEA atraviesa una crisis de legitimidad y de confianza y los tradicionales grupos como CAN, el Mercosur, Caricom, SICA y AEC se han estancado. Buena parte de ello obedece a la sobreoferta de iniciativas la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el Grupo de Rio, el Proyecto Mesoamérica, la Comunidad Andina (CA), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

Más que un escenario de integración lo que se percibe es uno en fragmentación. Lo cierto es que más que la identificación de intereses comunes, lo que existe es una pugna por el liderazgo en la región que se refleja en los casos de Brasil que además lidera la Unasur y de Venezuela que hace lo mismo pero con el ALBA y la Celac; estas propuestas representan una nueva lógica que prioriza los acuerdos políticos más que los comerciales, visibilizando una división ideológica en el continente. Adicionalmente, se suma a dicha fragmentación el papel de otros países que siguen desempeñando de manera independiente como son Chile y, en menor medida, México.

En ese orden, las dificultades para dar un salto cualitativo en la cooperación y el trabajo conjunto dejan a la región con menos oportunidades para afrontar problemas comunes en ámbitos como la seguridad, la pobreza, la inequidad, el cambio climático, las pandemias y otras amenazas emergentes. De igual manera, también debilitan el rol que la región puede jugar en escenarios globales. Lo anterior se dificulta, aún más, con la aparición y mantenimiento de contenciosos entre los países que se resuelven en tribunales internacionales. Todo lo cual detiene los procesos e incluso llega a amenazar la paz regional.

No obstante ese escenario algo negativo pero realista, también es cierto que la región y el mundo requieren cada vez más darle solución a problemas y amenazas transnacionales y mundiales, mediante esfuerzos coordinados. Los riesgos y amenazas actuales y futuros requieren que se enfrenten desde una perspectiva integral, con iniciativas consensuadas entre diferentes países.

En ese contexto internacional para América Latina y el mundo, y teniendo en cuenta los logros que el país ha tenido en materia de seguridad y defensa que se describen en la primera parte de este documento, vale la pena analizar y proponer de qué manera Colombia puede organizar sus capacidades en materia de seguridad y defensa para ofrecer una respuesta coordinada en su acción exterior, al tiempo que inserta este tema como una de las más importantes líneas de la Política Exterior del país de ahora en adelante.

Lineamientos de estrategia para la inserción y cooperación internacional del Ejército de Colombia

Habiendo debilitado muchas amenazas que genera el conflicto interno, el país, a través de sus Fuerzas Militares y de Policía, puede y debe asumir una posición de mayor madurez y por tanto, asumir más responsabilidades de combatir amenazas regionales e internacionales. Esta madurez no se refiere exclusivamente a la percepción que el país tiene de sí mismo, sino que también obedece a la percepción que otros países de la región y fuera de ella han construido de nosotros y se manifiesta en las puertas que se han abierto para pertenecer a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ser aliado estratégico de la OTAN, apoyar la seguridad común de la Unión Europea, participar activamente en misiones de paz de la ONU y aportar a la seguridad en México, Centroamérica, Brasil y otros países de la región.

En ese orden, resulta necesario que las Fuerzas Militares y de Policía compartan la experiencia y lecciones aprendidas construidas a lo largo de los años de lucha en contra de la insurgencia, el crimen organizado, el terrorismo y la delincuencia común; al tiempo que aprendan de los retos y experiencias de otros.

Asumir responsabilidades regionales e internacionales compartiendo la experiencia adquirida y aprendiendo de otros, en resumen, son el propósito que debería orientar cualquier estrategia para la inserción y cooperación internacional del sector de seguridad y defensa en la región y en el mundo. No es suficiente seguir acumulando experiencias y alcanzando logros internos. Tampoco se trata de liderar pretendiendo que otros

nos sigan para ganar peso, fama y reconocimiento externo. De lo que se trata es de salir al mundo y colaborar con otros que presentan amenazas similares, cuyas dimensiones transnacionales también afectan a Colombia. En esa dirección, se recomienda que camine todo el sector de seguridad y defensa, pero para efectos de este artículo, tan sólo se analiza el Ejército Nacional de Colombia.

Para esta Fuerza Militar será necesario ser más reflexiva, estratégica y planear el camino que se desea avanzar para proteger la seguridad nacional y alcanzar los intereses nacionales. La mayor prioridad debe estar dada en asumir responsabilidades para combatir amenazas desde una lógica de seguridad ampliada como la insurgencia, el crimen organizado que incluye el problema de las drogas ilícitas y el tráfico de armas; la amenaza terrorista, los ciberataques, las amenazas fronterizas y los desastres naturales. Desde luego también se trata de una estrategia de defensa y disuasión.

Finalmente, será necesario reestructurar esta Fuerza Militar para que sea capaz de responder a las amenazas del futuro. Se trata de un Ejército admirado internacionalmente pero sobrecargado de trabajo, con vacíos en su planeación logística y administrativa, y en el que sus necesidades sobrepasan de lejos los presupuestos asignados.

Insumos para la construcción de la estrategia

El punto de partida de cualquier estrategia de inserción y cooperación internacional no puede ser otro que entender que la dimensión de Seguridad y Defensa es un pilar fundamental de la Política Exterior colombiana y no que la Política Exterior del país está al servicio de la seguridad y la defensa nacional. En ese orden, cualquier estrategia o plan de acción para proyectar la inserción y cooperación internacional del sector de seguridad y defensa, así como de sus Fuerzas Militares, el Ejército en este caso, debe ser elaborado en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional.

En efecto, todo aquello que pretenda hacer el Ejército debe estar alineado con las directrices estratégicas que proponga el Comando General de las Fuerzas Militares, y éste, a su vez, debe alinearse con las directrices del Ministerio de Defensa. Finalmente, será el Ministerio de Relaciones Exteriores, y en muchos casos serán decisiones del mismo Presidente las que demarquen las líneas y directrices de acción internacional del Ejército, qué puede hacer y hasta dónde puede llegar.

En suma, cualquier estrategia para proyectar la inserción y cooperación internacional del sector de seguridad y defensa, en este caso del Ejército, debe entenderse como una guía para proyectar sus relaciones internacionales, asumir responsabilidades internacionales y fortalecer las capacidades internas.

Amenazas frente a las que el Ejército puede asumir responsabilidades

En relación con las amenazas en las que el Ejército Nacional puede asumir responsabilidades regionales e internacionales están aquellas de naturaleza transnacional y común. Las primeras se refieren a amenazas que van más allá de las fronteras nacionales de Colombia o de otros países pero que afectan a Colombia. Estas son la delincuencia organizada transnacional, las drogas ilícitas y el comercio ilegal de armas ligeras, pequeñas y convencionales, entre otras.

Las amenazas comunes, por su parte, hacen referencia a amenazas que presentan otros países o regiones y son similares a las de Colombia pero no guardan una relación directa con las nuestras. Entre ellas sobresalen los conflictos armados y la insurgencia, el peligro sobre los recursos naturales estratégicos, las crisis humanitarias y los desastres naturales. Entre ambos tipos de amenazas, es decir, las transnacionales y las co-

munes, hay una que ocupa ambos espacios y son las actividades terroristas en un sentido amplio (terrorismo contra las personas, los bienes, los recursos naturales o los Estados, entre otras).

Algunos principios de actuación internacional para el Ejército

Como ya se mencionó, cualquier actuación internacional del Ejército debería 1) hacer parte de la Política Exterior del país en su sentido más amplio con el fin de que exista unidad de acción; 2) respetar los principios del Derecho Internacional, el derecho de los tratados, así como a los acuerdos y compromisos asumidos en el marco de acuerdos multilaterales; 3) estar integrada y coordinada con los esfuerzos de las otras Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y finalmente; y 4) respetar los criterios de eficiencia presupuestal y sostenibilidad del sector de seguridad y defensa.

Objetivos de una estrategia de inserción y cooperación del Ejército de Colombia

Objetivos generales

Cualquier estrategia de inserción y cooperación internacional del Ejército debería tener claro dos objetivos generales: 1) preservar la seguridad y la defensa nacional mediante la protección de la población, la economía, la infraestructura y el territorio de amenazas directas ya sean originadas por otro Estado o agentes no estatales; y 2) contribuir a la estabilidad regional e internacional, actuando para reducir amenazas que afecten los intereses nacionales de Colombia.

Objetivos específicos

- Sostener un diálogo regular con aquellos Ejércitos de países relevantes para la acción exterior del Estado sobre cuestiones bilaterales y multilaterales de interés mutuo en el ámbito de la Defensa, fomentando el conocimiento, entendimiento y confianza recíproca.
- Asumir responsabilidades y contribuir de manera activa y dinámica a la estabilidad regional e internacional, brindando su experiencia y conocimiento a países y organismos multilaterales que lo requieran.
- Mantener y fortalecer las capacidades del Ejército para operar de forma conjunta, coordinada y combinada e incluso interagenciales (con otras instituciones públicas y privadas) en misiones internas y otras que contribuyen a mantener la paz internacional o la gestión de crisis.

Organización, prioridades geográficas e instrumentos

Lo que se propone es que cualquier estrategia que se desarrolle integre dos pilares, uno político de inserción y consolidación internacional y otro más técnico de cooperación internacional, cada uno soportado en unas bases compartidas como son el respeto a la normatividad nacional e internacional, los principios y valores institucionales y, desde luego, capacidades y recursos.

Para la inserción se propone que este pilar se estructure de acuerdo a canales bilaterales, es decir, la relación con otros Ejércitos y países del mundo, y a canales multilaterales con organismos de gran impacto mundial como organismos de gran impacto hemisférico. Para el pilar de cooperación (Ministerio de Defensa, 2014) la propuesta es organizarlo tanto desde la dimensión de oferta como de demanda de buenas prácticas y estándares, fortalecimiento de componentes de capacidades, o fortalecimiento de capacidades específicas, entre otros. La figura 2 muestra en detalle la propuesta de dicha organización.

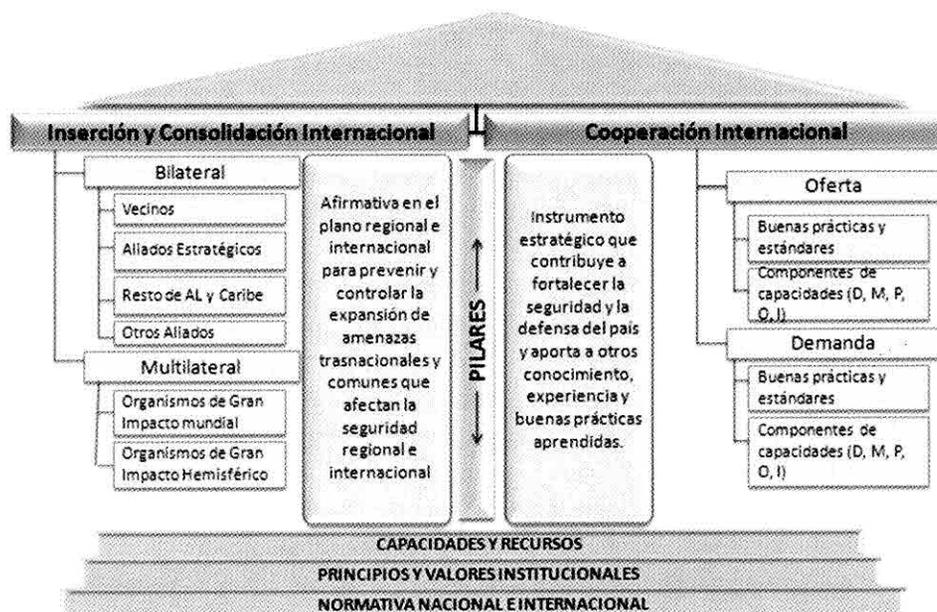


Figura 2. Organización de una Estrategia de inserción y cooperación internacional
Fuente: elaboración propia

En relación con las prioridades geográficas, es importante seguir trabajando en fortalecer los vínculos en materia de seguridad con los países vecinos y del resto de América Latina y del Caribe. En todos ellos, las amenazas que generan el crimen organizado, el narcotráfico, los desastres naturales y en menor medida, el terrorismo, están presentes. En efecto, son amenazas de naturaleza transnacional que sobrepasan las barreras fronterizas de los Estados y se expanden en todo el territorio por lo que su solución debe y tienen que ser articulada y trabajada en conjunto.

Las relaciones con Estados Unidos seguirán siendo muy importantes, pero a la vez será necesario seguir trabajando en construir relaciones con otros Ejércitos del mundo, especialmente de Europa, a través principalmente de la OTAN y la Política de Seguridad y Defensa Común de la Unión Europea, frente a las cuales Colombia puede aportar pero también aprender de su organización, estructura, profesionalización y capacidades. También están algunos países del Asia y África, especialmente aquellos que presentan conflictos insurgentes o importantes problemas de tráfico de narcóticos o de armas, u otros cuyos ejércitos presentan ricas experiencias como Corea del sur, Japón, India, entre otros.

Respecto a algunos organismos multilaterales sobresalen la OTAN y las Naciones Unidas. Si bien con la OTAN ya se tiene un Acuerdo de Seguridad firmado desde julio de 2013⁵ y se está trabajando en tener un Acuerdo Marco de Cooperación o un *Individual Partnership Cooperation Program (IPCP)* que permita participar en misiones internacionales lideradas por este organismo, es importante que se maneje con un perfil muy bajo

⁵ Este Acuerdo de Seguridad da inicio a un proceso de certificación de procedimientos y medidas de seguridad para el intercambio y protección de la información que sea compartida entre las partes, lo que implica asegurar el cumplimiento de procedimientos de seguridad comunes, así como el compromiso de no divulgar a terceros datos sin el aval del otro firmante del convenio. En septiembre de 2013 el Ministro Pinzón presentó para revisión del Congreso el proyecto de ley del acuerdo de cooperación firmado con la OTAN. No obstante, en el cierre del último periodo legislativo, la Cámara de Representantes decidió no darle paso a esta iniciativa.

esta alianza. Si bien, desde la óptica de defensa esta relación puede ser vista como una manera de aumentar el poder disuasivo del Estado, desde una visión política el costo es altísimo al crear temores en la región y afectar el diálogo con países vecinos y cercanos, incluso en foros multilaterales regionales como UNASUR. Dentro del IPCP Colombia sería el primer país latinoamericano en tener este estatus con la OTAN. Dentro del segundo grupo, el MNNA, Estados Unidos ha incluido a Argentina desde 1998.⁶

En relación con la ONU, es recomendable que el país, a través de su Ejército, empiece a participar más activamente en las Misiones de Paz de este Organismo si en verdad lo que se busca es que el país sea reconocido como un Estado maduro y responsable con los problemas internacionales que amenazan a la paz y la estabilidad mundial. De lo que menos se trata es de participar con pretensiones de superioridad, maestros o expertos cuyo rol es enseñarles a otros. Más bien, con un espíritu de humildad, nuestra participación allí debe ser con el ánimo de aprender de otros al ampliar nuestra visión acerca de nuestras fortalezas y debilidades.

En suma, no se puede obviar que los organismos multilaterales en la era de la globalización han adquirido un importante rol. En efecto, para cualquier Estado la política multilateral es un apoyo sustantivo de su política bilateral para marcar una mayor presencia en el exterior, defender sus posiciones y elevar su prestigio a través de lo cual se logra atraer más inversión y turismo que generan desarrollo.

Finalmente, en el ámbito de los instrumentos de inserción internacional, la cooperación puede definirse quizás como el más importante. Además de los intercambios —oferta y demanda— de información, formación, entrenamiento y visitas de expertos, también se trata de elevar los niveles de transferencia de conocimientos y de tecnología; así como de acudir a modalidades de cooperación sur-sur o cooperación triangular. Mientras la primera se refiere al intercambio de recursos, tecnología y conocimiento militar entre países en desarrollo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014); la cooperación triangular “es una modalidad que combina la Cooperación tradicional o vertical con la Cooperación Sur-Sur, con el fin de brindar Cooperación a uno o más países en desarrollo” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2014).

Desde esta lógica, resulta fundamental que cualquier estrategia de inserción y cooperación internacional que funcione debe estar soportada en un excelente nivel de oficiales y suboficiales concedores del ambiente internacional, la política exterior del país, la estructura de una estrategia de inserción y cooperación internacional de su Fuerza Militar, las prioridades geográficas, temáticas, los canales de relacionamiento y sus instrumentos. Por tanto, es necesario decir que un buen relacionamiento internacional militar sólo se logra a través de agregados militares del más alto nivel, debidamente posicionados por su conocimiento académico y experiencia en la participación de agregadurías bilaterales y en organismos internacionales de seguridad y defensa o afines.

Participación en operaciones internacionales

En términos políticos las operaciones internacionales en las que el Ejército podría actuar serían de cinco tipos:

1. *Operaciones humanitarias y de rescate en casos de desastres naturales u otros imprevistos:* inundaciones, terremotos y maremotos, actividad volcánica, contaminación química y semejantes.

⁶ No se debe confundir el IPCP —que se establece directamente con la OTAN— con MNNA (en inglés, Major non-NATO ally) que es una designación dada por el gobierno de los Estados Unidos a un grupo de aliados, quienes mantienen una estrategia de trabajo con las fuerzas norteamericanas, pero no son miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

2. *Operaciones de mantenimiento de la paz*: en el marco de las actividades autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
3. *Operaciones multinacionales para la gestión de crisis*: en las que podrían intervenir fuerzas de combate, incluida la participación en organizaciones de seguridad colectiva y de gestión de crisis, alianzas bilaterales y regionales.

De llegarse a firmar un Acuerdo Marco de Cooperación o un *Individual Partnership Cooperation Program* con la OTAN, habrá que tener en cuenta, no obstante, que estas operaciones nunca podrían ser automáticas y requerirían Orden Presidencial expresa emitida por Decreto, previa consideración en Consejo de Ministros. Incluso, podría también requerirse que pasen por otra autoridad, como el Congreso y el Consejo de Estado. No hay que olvidar que la decisión de participar en estas operaciones es fundamentalmente política, aun cuando la implementación sea militar.

4. *Operaciones en materia de lucha contra las drogas y el crimen organizado transnacional*: aun cuando en la mayoría de países estas operaciones son policiales o de las marinas, cada vez más se es consciente que en ocasiones se requiere de la participación de otras Fuerzas Militares. Adicionalmente, es necesario el trabajo interagencial con otras autoridades civiles y judiciales.
5. *Operaciones de defensa de los recursos naturales y estratégicos*: en el ámbito internacional y regional, progresivamente se ha venido consolidando un nuevo tema en las agendas de política exterior y de defensa de los Estados que tiene que ver con la valoración de los recursos naturales y estratégicos. En la región, estos escenarios están situados geográficamente en yacimientos de minerales, petróleo y gas, Amazonas, fuentes de agua dulce, Antártida, océano Atlántico y tierra fértil. Para Colombia, cada vez este tema se hace más prioritario y, por tanto, desde su diplomacia y su política de seguridad y defensa el país debe prepararse para asumirlo.

Requerimientos

Cualquier estrategia de inserción y cooperación internacional del sector de seguridad y defensa, en este caso particular, requiere del Ejército, para su pleno y buen funcionamiento, del trabajo conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia de Cooperación Internacional de Colombia. De manera particular, algunos requerimientos que se sugiere sean tenidos muy presentes son:

1. Definir previamente los conceptos sobre los cuales se va fundamentar la estrategia, de modo que los responsables de estructurarla, planearla, ejecutarla y seguirla utilicen un mismo lenguaje que les permita la coordinación de las actividades.
2. Definir de manera clara y consensuada los fines estratégicos a desarrollar diferenciados por áreas geográficas y prioridades temáticas en el tiempo.
3. Identificar los criterios geográficos y temáticos que permitan establecer una priorización de los esfuerzos, de acuerdo también con los lineamientos establecidos por la política exterior, es decir, con la orientación general del ministerio de relaciones exteriores.
4. Definir de manera clara y consensuada unos principios que faciliten la actuación descentralizada.
5. Identificar los instrumentos a emplear, así como los canales a emplear, ya sean bilaterales o multilaterales.

6. Elaborar un plan de acción que permita identificar tareas, responsables, tiempos y métricas de seguimiento para llevar a cabo la estrategia propuesta.
7. Focalizar el esfuerzo en términos financieros y de recursos humanos de acuerdo con las prioridades geográficas y temáticas establecidas.

Conclusiones

El gobierno del Presidente Juan Manuel Santos dio un giro a la Política Exterior al separarla de la política de seguridad y defensa y no subordinarla a ésta, debido a su interés por avanzar hacia la recomposición de las relaciones regionales y la diversificación de la agenda tanto temática como geográfica. No obstante, tras el peso que ha ganado el país al mejorar su estabilidad interna y, disminuir las amenazas, hoy en día no hay duda que sus Fuerzas Militares y de Policía son altamente reconocidas en la región y en el mundo como unas de las más experimentadas en lucha contra guerrillas y contra el narcotráfico y por tanto, el tema de seguridad y defensa debería ser utilizado como una línea muy importante, de la Política Exterior colombiana.

No se trata de volver a “securitizar” la agenda. Se trata de reposicionar al país en el mundo como un actor maduro y responsable que al haber logrado estabilizar sus problemas domésticos, ahora desea y siente el compromiso de colaborar con otros para atender amenazas transnacionales y de impacto global. Tras el buen trabajo que hagan sus Fuerzas Militares y de Policía, no sólo se podrán fortalecer las relaciones políticas, diplomáticas, comerciales y de inversión con otros países y organizaciones, sino que también el país ganará peso en sus aspiraciones de hacer parte de la OCDE, como un aliado estratégico de la OTAN o fortalecer las relaciones con los países de la Cuenca del Asia –Pacífico, especialmente con sus principales actores, es decir, China, Japón, Corea del Sur, Tailandia, Singapur, y Malasia, entre otros.

Según esta lógica, se resalta que vender bienes y servicios de seguridad es importante; pero además, el país puede fortalecer sus relaciones y contactos con Estados similares y del primer mundo, de los cuales puede aprender o con los cuales puede colaborar en asuntos de interés común. Dos grandes logros pueden resultar de todo esto. El primero es fortalecer la Política Exterior y la posición del país en el mundo y con el mundo. El segundo es avanzar hacia una verdadera transformación de sus Fuerzas Militares y de Policía, que le permitan garantizar una paz estable tanto en el interior como en sus fronteras.

En relación con el primer logro, la Política Exterior no puede estar subordinada a la de seguridad, sino que esta última debe fortalecer la primera. Para que ello se entienda y funcione, es importante que los funcionarios del Ministerio de Defensa (MDN) —incluyendo a sus Fuerzas Militares y, en particular, para efectos de este análisis, al Ejército— y los de la Cancillería no se vean distantes ni rivales, sino que comprendan que el lineamiento político internacional lo fija el Presidente de la República y la Cancillería y, por tanto, cualquier estrategia de inserción y cooperación internacional del sector de seguridad y defensa o de sus Fuerzas Militares y de Policía debe construirse conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y la Agencia de Cooperación Internacional (ACI), con el propósito de formar parte de la Política Exterior que posicione mejor al país en el sistema internacional.

Al respecto, la recomendación que aquí se sugiere es que *ad portas* de empezar a construir un nuevo Plan de Desarrollo para el cuatrienio 2015-2018 se establezca una mesa de trabajo conjunta entre funcionarios del MDN, el MRE, la ACI y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y, desde la línea más alta de la planeación estratégica, se defina el tema para que así se pueda trabajar en las políticas sectoriales (Política Exterior y

Política de Seguridad y Defensa), en la Estrategia Militar del Comando General de las Fuerzas Armadas y en el Plan de Guerra del Ejército.

En relación con el segundo logro, es decir, la transformación de las Fuerzas Militares y de Policía, es necesario ser conscientes que la experiencia y capacidades adquiridas sólo pueden permanecer y fortalecerse en el tiempo si Colombia sigue buscando un incremento de su participación al servicio de la seguridad internacional, ya sea del trabajo que hace Naciones Unidas o la OTAN. Por ello, salir al mundo y aprender de otros nos daría una visión más amplia para especializar a nuestras Fuerzas, fortalecer la doctrina conjunta y coordinada y avanzar, cada vez más, hacia una administración eficiente y eficaz de los recursos asignados a la seguridad.

En suma, se trata de que gane el país, y sobre todo su posicionamiento estratégico en el mundo y todo lo que ello deriva; así como la transformación de sus Fuerzas Militares y de Policía. También se trata de que la región gane y otros países que enfrentan amenazas similares sobre las cuales tenemos amplia experiencia y podemos aportar para que se combatan de manera efectiva.

Referencias

1. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2014). Recuperado de: <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=98#&panel1>
2. Boraz, S. C & Bruneau, T. (2006). La mara Salvatrucha y la Seguridad en América Central. *Military Review*. Noviembre-Diciembre.
3. Brevé, F. (2007). Las maras: desafío regional. *Military Review*. Marzo-Abril.
4. Cardona, D. (Ed.) (2001). *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Friedrich EberStiftung en Colombia.
5. Cardona, D. (2011). Una nueva política exterior en Colombia: el primer año de la administración Santos. Nueva Sociedad, democracia y política en América latina. Friedrich EberStiftung en Colombia – FESCOL. Recuperado de: <http://www.nuso.org/opinion.php?id=97>
6. CEPAL (2012). Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/46985/informe-macroeconomico.pdf>
7. Colombia, el quinto país de América con mayor tasa de homicidio. *Publicación el tiempo.com*. (2014, abril 10). Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13812318>
8. Davis, P. (2002). *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*. Virginia. Rand Corporation. Recuperado de: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2005/MR1513.pdf?bcsi_scan_b8478ae519b6c786=0&bcsi_scan_filename=MR1513.pdf
9. Departamento Nacional de Planeación (2002). Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006.
10. Departamento Nacional de Planeación (2011). Capítulo V. Consolidación de la Paz. Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos 2010-2014. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=CZ3Fj5u-vgtg%3D&tabid=1238>
11. Departamento Nacional de Planeación. (2013). Primer semestre. Boletín de Seguimiento Consolidación de la Paz, Edición No. 9. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=AbOl7FDv88Y%3d&tabid=85>
12. Dirección de Organización, Planes y Relaciones Internacionales, (2014). Ejército Nacional.
13. Ejército Nacional. (2011). Diseño de Capacidades. Plan de Innovación y Transformación del Ejército. Bogotá. Imprenta Nacional.
14. Ejército Nacional de Colombia. (2012). Cartilla Instructivo CEDEF (Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro). Bogotá: Imprenta Nacional.
15. Ejército Nacional de Colombia. (2013). Plan Estratégico Espada de Honor.

16. Escobar, F. (2009). ¿Cuán influyente será China en África en los próximos 5 a 10 años y cuáles son las implicaciones para el Reino Unido y sus aliados?. *Military Review*, Mayo-junio.
17. FMI (2014). Informe Concepción sólida de las políticas: La manera eficiente de reducir la desigualdad.
18. García, J. M. (2006). Planeamiento por capacidades. *Revista Española de Defensa*, 38. Pp. 38-43. Recuperado de: http://www.defensa.gob.es/Galerias/ooee/emad/fichero/EMD-planeamiento.pdf?bcsi_scan_b8478ae519b-6c786=irfXYVSEy2szH+fAp3VboPLX3skQAAAAqibzLw==&bcsi_scan_filename=EMD-planeamiento.pdf
19. Inter American Dialogue (2009). Pobreza y Desigualdad en América Latina. Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Politica%20Social%20Sintesis%20No%201%20Pobreza%20y%20Desigualdad%20en%20America%20Latina.pdf>
20. Jefatura de Operaciones del Ejército. (2014). Ejército Nacional de Colombia.
21. Jefatura de Recursos Humanos (2014). Ejército Nacional.
22. Lafargue, F. (2006). Las estrategias de China en América Latina. *Military Review*. Julio-Agosto.
23. MDN-DNP. Metodología para el cálculo del gasto en defensa y seguridad (GDS) (2009). Recuperado de: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas2/anexos/9057_Metodologia.pdf.
24. Ministerio de Defensa Nacional. (2002). Política de Defensa y Seguridad Democrática 2002-2006.
25. Ministerio de Defensa Nacional. (2006). Política de Consolidación de Defensa y Seguridad Democrática 2006-2010.
26. Ministerio de Defensa Nacional. (2011). Política Integral para la Defensa y Seguridad 2011-2014.
27. Ministerio de Defensa. (2014). Colombia país exportador de capacidades y aliado estratégico en la cooperación en seguridad.
28. Ministerio de Defensa (2014). Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Recuperado de: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf
29. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation/south>
30. Park, J.H. (2008). El auge pragmático de China y los intereses de EUA en el Este de Asia. *Military Review*. Marzo-Abril.
31. Reyes, C. (2013). Política Exterior Colombiana. Videoteca Universidad Javeriana. Recuperado de: http://utadeotv.utadeo.edu.co/Front/BuscarVideos/buscaVideos/_INsCCvReMJ5dhwYAbcRIXQGHpilbLJhQJalgmWfoumHwhu7S-PYfPAmv73-49hXSVH_cos9oH7kpAypC24bPEY5FNqU1rRthya6DoJJbn8dy_JBN-Y5CYajosRIMRygRrxG3bQocc_jsNcWpLQm84sS9m3L5YyEZSTv22pGpaB1c97urhS3HryPXcv5jEmKo4SPqi44vrTbGEBP_GNXoNw
32. ShriDilip, H. (2008). La única superpotencia en decadencia: el auge de un mundo multipolar. *Military Review*. Noviembre-Diciembre.
33. Thomas, A. (2007). Un modelo de contrainsurgencia: la Colombia de Uribe (2002-2006) versus las FARC. *Military Review*. Julio-Agosto.
34. Vicenç, F. (2011, febrero 28). El perfil de los conflictos del siglo XXI. Recuperado de: http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=240&Itemid=&lang=es
35. Vicenç, F. (2014, Mayo). Conflictos y procesos de paz contemporáneos. Recuperado de: http://www.avanzarcolombia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3522:conflictos-y-procesos-de-paz-contemporaneos&catid=31:mundo&Itemid=37