

COOPERACIÓN INTERNACIONAL COLOMBIANA EN SEGURIDAD Y DEFENSA: ENTRE RUPTURAS Y CONTINUIDADES.

Por: Ángela María Hernández Moreno

1. INTRODUCCIÓN

La cooperación técnica en seguridad sigue siendo uno de los temas privilegiados en la agenda de política internacional colombiana, tanto en su componente de oferta como de demanda. Sin embargo, durante los últimos años correspondientes al periodo de gobierno del actual presidente Juan Manuel Santos, este aspecto de la política internacional colombiana ha experimentado algunos cambios, que dan cuenta de los nuevos retos que afronta esta estrategia internacional tanto en el nivel interno como externo.

El presente documento tiene por objetivo identificar dichos cambios en el planteamiento de la política de cooperación técnica en materia de seguridad, teniendo en cuenta la concepción misma de seguridad que ha caracterizado la política internacional colombiana durante los últimos años. Así, para cumplir con este objetivo general, se hace necesario llevar a cabo tres objetivos específicos. En primer lugar, relacionar los principios característicos de la política internacional colombiana a lo largo de su historia, a la luz de la doctrina de cooperación internacional en materia de seguridad llevada a cabo recientemente en el país. En segundo lugar, es fundamental revisar comparativamente, la gestión del actual gobierno de Juan Manuel Santos con la de su predecesor, Álvaro Uribe, teniendo en cuenta el contexto de seguridad del país y los principios y objetivos de la política internacional colombiana en ambos periodos. Finalmente, se identificarán las transformaciones que ha tenido la política internacional colombiana frente a las relaciones que ésta conlleva con los países de la región, y en esta misma vía, se evaluará de qué manera estas *nuevas* relaciones han colaborado en la consolidación de la actual concepción de seguridad en la cual se basa la cooperación técnica ofertada por Colombia.

De igual manera, si bien el presente texto pretende identificar los elementos de ruptura que se evidencian en las actuales estrategias de cooperación internacional en materia de seguridad, respecto otras tendencias de periodos gubernamentales anteriores; la reflexión no sería completa si no se nos permite vislumbrar aquellos elementos de continuidad en la estrategia de cooperación actual y que a su vez, han sido heredados de estilos gubernamentales anteriores. Elementos que además, han derivado en unas consecuencias específicas frente a las relaciones que Colombia establece en el escenario bilateral y multilateral.

De este modo, el presente documento se divide en cuatro apartados. El primer apartado se ocupará de abordar desde una perspectiva histórica y comparativa, aquellos principios que han motivado la definición de las estrategias de cooperación internacional colombiana en materia de seguridad a lo largo del tiempo hasta actualidad. Por su parte, en el segundo apartado se abordarán los grandes temas relativos a la cooperación internacional colombiana en seguridad, así como las estrategias implementadas por el actual Gobierno Nacional para su consolidación, tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda. En ese orden de ideas, el tercer apartado aterrizará los temas abordados en el apartado número dos, con el fin de hacer un balance por temas, sobre los logros, fracasos, retos y dificultades en el planteamiento de la actual estrategia de cooperación internacional del Gobierno Santos. Finalmente, tras enunciar cada uno de los temas y estrategias relativas a la cooperación técnica en seguridad, y después de hacer su correspondiente balance, en el apartado número cuatro se recopilarán los elementos que nos permitirán responder a la cuestión sobre la existencia de rupturas y continuidades en el direccionamiento de la cooperación en seguridad en Colombia, y en qué medida estas proponen unos escenarios futuros para la doctrina internacional colombiana frente a la cooperación en seguridad.

2. PERSPECTIVAS HISTÓRICAS DE LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD EN COLOMBIA: UN VISTAZO A LOS PRINCIPIOS.

Las bases del paradigma tradicional de seguridad en el escenario internacional experimentaron un giro importante a partir del fin de la guerra fría. El mundo había sido testigo de un orden bipolar que privilegiaba la salvaguarda de la territorialidad y soberanía del Estado – Nación en las relaciones entre actores internacionales, por lo que todos los instrumentos de política exterior estaban dirigidos a disminuir las amenazas del statu quo internacional en medio de un ambiente hostil, en el que la “*seguridad nacional*” era el principio rector de las relaciones entre actores internacionales. Sin embargo, con el correr de los años, la doctrina internacional no solo empezó a reconocer la importancia de otros actores internacionales en el proceso de construcción de esas relaciones, sino que a su vez, empezó a evaluar la importancia del concepto mismo de seguridad en un nuevo contexto, una seguridad cargada de significado para una sociedad civil cada vez más partícipe de los temas del escenario internacional.

Esta reconsideración teórica y práctica de la doctrina internacional devino en un mayor reconocimiento de la posibilidad de otros escenarios de seguridad, cada vez más vinculados a los mecanismos concertación en el seno de las organizaciones

internacionales, y a la capacidad de organización/acción de la sociedad civil, la cual a su vez, sería mucho más influyente en la definición de las dinámicas internas de los Estados- Nación.

Uno de los avances más importantes en esa vía fue precisamente, la reformulación misma del concepto de seguridad, con lo que el término de “*seguridad humana*” se posicionó como premisa de acción para una variedad de actores internacionales. Entre otra cosas, la protección del medio ambiente, el objetivo del desarrollo, la consolidación de la paz y la lucha contra la pobreza, se convirtieron en los temas de principal debate en los escenarios multilaterales, y las propuestas derivadas de estas discusiones, rápidamente permearon las agendas de política exterior de los Estados. Esta contraposición entre ambas concepciones de seguridad permitió que las agendas de política internacional de cada Estado se redefinieran con base en aquellas “*nuevas amenazas*” a las que se enfrentaba esa soberanía estatal redefinida: unas fronteras cada vez más permeables y unos aspectos temáticos más complejos.

Al respecto, Colombia ha hecho históricamente ingentes esfuerzos por lograr una adaptabilidad a dichas tendencias internacionales, en su mayoría, dirigidas a preservar la alineación con Estados Unidos y su programa internacional (*réspice pollum*), destacándose en algunos casos, momentos de autonomía relativa (*réspice similia*). Teniendo en cuenta lo anterior, la agenda de política internacional colombiana durante las últimas décadas del siglo XX, estuvo fuertemente alineada a los objetivos que propuso el escenario de bipolaridad de la guerra fría en materia de seguridad nacional. Si bien esta tradición de cooperación internacional, que permeo temas como la asistencia económica y la cooperación para el desarrollo, logró calar en la memoria institucional colombiana, antes de los dos periodos de mandato del ex Presidente Álvaro Uribe, la política internacional colombiana no se caracterizaba por ser *beligerante*, como la tendencia que se consolidó durante ese gobierno. Por el contrario, la agenda internacional colombiana se ha distinguido, entre otras cosas, por el respeto a los instrumentos del derecho internacional, sobre la base de la defensa de la soberanía de los Estados y la no intervención en los asuntos internos.

Sin embargo, durante el gobierno de Uribe Vélez estos principios parecieron ser nublados por lo que se ha denominado como la “*securitización de la política exterior*” (CARDONA, 2011, xxxvi). Como fue señalado anteriormente, el asunto de la seguridad, se ha venido consolidando con el tiempo, en uno de los principales intereses de la política internacional colombiana, sobre todo desde que el conflicto armado que vive el país ha impedido un consenso político interno y desde que este conflicto interno ha logrado internacionalizarse, entre otras cosas, debido a la permeabilidad de las fronteras.

Tras varias décadas de fracasos en el intento de consolidar una política de seguridad fuerte frente a las amenazas que ponía en evidencia el conflicto armado interno en Colombia, el Gobierno de Álvaro Uribe se convirtió en la esperanza de rendición de los grupos armados ilegales que amenazaban la soberanía del Estado colombiano, como resultado de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. En ese sentido, la política internacional colombiana durante el periodo de 2002 al 2010, se enmarcó en la prolongación del conflicto armado y “se convirtió en un instrumento de la política de seguridad democrática” (CARDONA, 2011, Pág. XXXVI). Esta política que tenía como herramientas principales, la cohesión social y la confianza inversionista, no solo consolidó el tema de la seguridad como una prioridad frente al escenario internacional, sino que además limitó todas las posibilidades de diálogo internacional, al escenario bilateral y preferencial hacia Estados Unidos. Lo anterior, tuvo como consecuencia un deterioro en la política internacional, ante todo en su espectro institucional, el cual además se caracterizó por ser personalista, parroquial y dependiente (CARDONA, 2011).

La concepción de seguridad que impregnó la estrategia internacional de Colombia en la era Uribe, además coincidió y en gran medida, fue el resultado de la nueva concepción de seguridad a partir de los sucesos del 11-S, frente a los cuales, el denominado “*terrorismo*” fue catalogado como la principal amenaza internacional. De acuerdo a Sandra Borda “la política de *internacionalización* [del conflicto armado] es definida como una decisión explícita y consciente, aunque condicionada por el escenario de internacional, de incluir a agentes externos—principalmente Estados Unidos—en el desenvolvimiento de la guerra colombiana” (BORDA, 2007, Pág. 67), por lo que partir de esta premisa, la cooperación internacional en materia de seguridad emprendida por el gobierno Uribe respondió a un cambio discursivo en el que el conflicto armado se reducía a un tipo de actores caracterizados por ejercer actividades “*terroristas*”, y motivados a emprender estrategias criminales para obtener los réditos derivados del tráfico de drogas ilícitas.

Por su parte, según Diego Cardona (2011), desde una perspectiva más amplia, dicha “*securitización*” de la agenda internacional colombiana motivó el posicionamiento de tres hipótesis durante el gobierno Uribe, que en todo caso, no se vieron potenciadas en la práctica internacional colombiana. La primera hipótesis estaba basada en el mantenimiento y profundización de la integración y cooperación de carácter binacional, en segundo lugar, la hipótesis de la coexistencia pacífica, en otras palabras, suponía la promoción de una agenda internacional de bajo perfil político y alto perfil económico, y finalmente, la tercera hipótesis estaba dada por el ejercicio de la

estrategia de *disuasión* frente a la amenazas internas pero también las internacionales¹.

Con base en estas tres hipótesis, durante el Gobierno Uribe se impulsó la consolidación del *“Plan Colombia”*, el cual resultó ser el acuerdo de cooperación con Estados Unidos más importante en materia de seguridad que ha suscrito el gobierno colombiano, ya que, además de corresponderse con la Política de Defensa y Seguridad Democrática, le otorgó herramientas políticas y económicas para las estrategias de consolidación territorial del proyecto gobiernista en tres componentes: la erradicación de cultivos ilícitos, la reingeniería de las Fuerza Armadas, en especial los sectores vinculados en la lucha contra los grupos armados ilegales y el narcotráfico, y la política social de desarrollo, particularmente en el plano local. El Plan Colombia implicó además en el nivel interno, un “cambio en la concepción del Conflicto armado y el fenómeno del narcotráfico, así se llegó a aceptar de manera oficial los vínculos entre estos dos fenómenos” (PABÓN, 2009, Pág. 250).

Esta relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos terminó por consolidarse en el año 2009 con la negociación del *“Acuerdo de Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad”* entre ambos países, el cual figuraba como una extensión del *“Defense Cooperation Agreement (DCA)”*. Dicho acuerdo tenía prevista la financiación de las operaciones militares en Colombia para combatir la subversión, para lo cual contemplaba el asentamiento de bases militares estadounidenses en territorio colombiano. Sin embargo, en el año 2010 la Corte Constitucional declaró inexecutable el convenio por no haber sido llevado a ratificación ante el Congreso colombiano. La firma de este acuerdo, entre otras cosas, habría sido propiciada por una profundización del Plan Colombia que coincidió con un eventual rezago en el potencial estratégico de las Fuerzas Militares colombianas.

Así las cosas, este panorama tanto interno como externo que caracterizó la vida política nacional entre los años 2002 y 2010 en Colombia, generó algunas consecuencias importantes en ambos niveles. En el nivel interno, se evidenció el fortalecimiento más importante de las Fuerzas Militares en la historia colombiana, tanto en los aspectos técnicos y operativos como institucionales. Si bien esta

¹ Con relación a estas tres hipótesis presentadas por Diego Cardona (2011), es importante aclarar que el autor las distingue como derivadas de las categorías de la guerra fría, las cuales se basan en el reconocimiento de una tensión alta en el escenario internacional. De este modo, las tres hipótesis enunciadas buscaron moldear en su momento, ese escenario de tensión internacional al que suponía se enfrentaba Colombia, al final, sin obtener consolidarlas en un mejoramiento de las relaciones internacionales binacionales, así como de la coexistencia pacífica y la estrategia de disuasión internacional.

reingeniería a las Fuerzas Militares generó un cierto debilitamiento de las guerrillas, el conflicto armado en Colombia logró permear fácilmente aquellas fronteras nacionales que no lograron ser consolidadas. En este sentido, en el nivel externo, el panorama político de los ocho años del Gobierno Uribe, en gran medida, estuvo guiado a resolver la presencia de grupos armados ilegales en países vecinos y a contrarrestar las amenazas que suponían otros proyectos políticos en países fronterizos como Venezuela y Ecuador. Lo anterior, sin afectar la relación preferencial con Estados Unidos, a quien Colombia confió el rumbo de la política internacional. Es así como tras una operación militar liderada por las Fuerzas Armadas Colombianas en el año 2008 en territorio ecuatoriano, la cual buscaba dismantelar el campamento del comandante del las FARC, alias "*Raúl Reyes*", se generó una de las crisis diplomáticas más importantes que ha tenido que afrontar el gobierno colombiano, momento en el que Venezuela y Ecuador decidieron romper relaciones diplomáticas con Colombia.

No obstante, con la llegada el gobierno de Juan Manuel Santos, la concepción de seguridad aplicada a la política internacional colombiana y en especial, a su aspecto de cooperación técnica, presentó varias distinciones frente a su predecesor. De tal modo, se proyectó una mirada distinta frente al escenario internacional, principalmente con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con los países vecinos y una participación más interesada en los órganos de integración regional como Unasur. Por su parte, en medio de este éste escenario político, la concepción de seguridad sigue siendo un imperativo estratégico. Como lo afirman Eduardo Pastrana y Diego Vera (JOST, Stefan, 2012), ésta política internacional en el Gobierno de Juan Manuel Santos continúa mostrando una preferencia por la estrategia militarista de la seguridad y sigue generando preocupaciones frente a la amplia asignación de recursos que se destinan para estos asuntos (Gasto Militar ordinario de aproximadamente 3,6 % del PIB en 2012).

No obstante, la concepción de seguridad según lo han demostrado los dos años de mandato del actual gobierno, ha pasado a formar parte de una red más amplia de temas, los cuales a su vez son interdependientes entre sí. De acuerdo a los planteamientos de Pastrana y Vera (2012), en términos de seguridad y defensa no hay cambios profundos en forma y contenido, sino que ante todo esos cambios tienen que ver con la visibilidad internacional de la estrategia de seguridad. En ese sentido, la seguridad no es un simple interés nacional derivado del conflicto armado interno, sino que a su vez tiene en cuenta la corresponsabilidad frente a otros aspectos como la consolidación y desarrollo fronterizos, y frente a otros actores, como los países de la región afectados por el tráfico de drogas ilícitas.

Como lo afirma Diego Cardona (2011) "a todo ello puede haber contribuido la presencia en la presidencia de un liderazgo de nuevo tipo, con experiencia

internacional y visión amplia del mundo, que ve la inserción y las relaciones externas como fundamentales para los intereses nacionales, como fuente de cooperación y no de conflicto, y que parte de la base de que los países son interdependientes y no sólo competidores” (CARDONA, 2011, Pág. 21). De este modo, durante los últimos dos años, Colombia viene consolidándose no solo como un actor que demanda cooperación en seguridad, sino que también ofrece parte de su *experticia* en el tema, a modo de instrumento para fortalecer el diálogo internacional y posicionarse como un líder, tanto en el ámbito bilateral como multilateral.

3. TEMAS Y ESTRATEGIAS DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA EN SEGURIDAD

Como lo hemos señalado en el apartado anterior, dentro de la actual estrategia de seguridad del Gobierno Nacional siguen considerándose algunos aspectos de continuidad respecto de la Política de Defensa y Seguridad Democrática del Gobierno de Álvaro Uribe, tal como lo es el fortalecimiento de la capacidad operativa de la Fuerza Pública contra los Grupos Armados Ilegales en favor de la consolidación del Estado en las zonas más críticas del país.

Sin embargo, para poder entrar de lleno en los aspectos concretos de la cooperación técnica en materia de seguridad demandada y ofrecida durante el actual Gobierno de Juan Manuel Santos, resulta primordial distinguir dos elementos claves que constituyen esa posible acepción más amplia de la seguridad frente a la del anterior gobierno. En primer lugar, en los lineamientos objetivos del actual Gobierno Santos existe un interés por ahondar en el componente político y social de la política de la seguridad y defensa. Por su parte y segundo lugar, es claro que, al menos en términos discursivos, se pretende proyectar un esfuerzo por la institucionalización de ésta política de seguridad y defensa, es decir, apartarla de los personalismos y privilegiar la continuidad de las líneas estratégicas a cargo de las instituciones (*Ver Tabla 1*)

De este modo, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo “*Prosperidad para todos*” el gobierno nacional se ha planteado el objetivo principal de su agenda en materia internacional, y es el de lograr una *relevancia internacional*. Conforme con este principio, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014 “está orientada a materializar ese aporte al papel relevante y al liderazgo que pueda jugar Colombia a nivel internacional, a partir de una agenda amplia, incluyente y coherente con las prioridades de política exterior y de desarrollo del país” (ENCI 2012-2014, Pág. 8) en la que el aspecto de la cooperación en seguridad es uno de los espacios relevantes para asumir el “liderazgo que nos corresponde” (PND 2010-2014 “*Prosperidad para Todos*”). Para ello, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 contempla varios objetivos que cobran importancia frente al análisis de la dimensión

de la cooperación técnica en materia de seguridad. Entre otros se busca no solo difundir y obtener respaldo internacional a las iniciativas para el mantenimiento de la paz y la seguridad desde los organismos internacionales, sino que también se pretende fortalecer la estrategia de cooperación sur-sur y afianzar los vínculos económicos, sociales, culturales y políticos con los países de la región.

Tabla 1. Estrategias Internacionales para los Objetivos de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad.

PILARES	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS DESDE LA POLÍTICA INTERNACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> • Mejora sustancial de la inteligencia • Fortalecimiento del mando y control • Aumento de la coordinación e integración de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional • La protección estratégica de la población • Aplicación estratégica de la fuerza; y finalmente • Respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario 	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos 	<p data-bbox="1068 785 1513 919">IMPLEMENTAR UN MODELO DE CONTROL, ADMINISTRACIÓN Y SEGURIDAD FRONTERIZA</p> <p data-bbox="1068 1033 1513 1146">INCREMENTAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarticular los grupos armados ilegales y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a la atención oportuna de desastres naturales y catástrofes 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional 	

Fuente de información: Ministerio de Defensa Nacional. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Bogotá, 2011.

Por su parte, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional enuncia tanto las áreas de demanda de cooperación internacional de Colombia como los ejes en los que se oferta dicha cooperación y que se materializan fundamentalmente, a través de la Agencia para la Cooperación Internacional.

Así, con relación al área de cooperación técnica en seguridad, el objetivo central es “desarrollar y fortalecer capacidades en los países beneficiarios, de forma que puedan enfrentar de una forma más efectiva e integral, los fenómenos que atentan contra su seguridad y limitan sus posibilidades de desarrollo, tales como los asociados al crimen

transnacional organizado, la inseguridad y el deterioro de la convivencia ciudadana” (ENCI 2012-2014, Pág. 52). De este modo, se espera que la experiencia con la que cuenta Colombia frente a este campo, incentive la puesta en marcha de planes conjuntos para el combate de dichas amenazas y colabore a los pares internacionales interesados en fortalecer directa o indirectamente estas áreas.

Al respecto, las diferentes modalidades en las que se materializa dicha cooperación, pasan por la capacitación, asesoría técnica, pasantías, intercambios de información y desarrollo de tecnologías de la información y comunicaciones – TICS, entre otras. De igual manera, dicha estrategia de cooperación no solo busca alcanzar resultados y participación para la Fuerza Pública, sino también para aquellas instituciones a quienes les corresponde trabajar en la materia. Al respecto, resulta relevante la capacidad de liderazgo y organización que en los últimos años se ha logrado materializar en el Ministerio de Defensa Nacional para lograr influir dichos aspectos.

Frente al campo de la cooperación técnica en seguridad para la lucha contra el problema de las drogas ilícitas, el Gobierno Nacional asume la premisa que éste es de carácter mundial, lo cual le ha llevado a reclamar en diferentes espacios multilaterales, la corresponsabilidad de los Estados y otros actores internacionales frente a la problemática, donde si bien Colombia cuenta con alto grado de responsabilidad, la experiencia en materia de cooperación ha demostrado que la disminución frente a los riesgos de esta amenaza va más allá de un componente militarista de dicha ayuda. En ese sentido, enfrentarse al problema de la producción, tráfico, comercialización y consumo de estupefacientes, debe responder a una estrategia de cooperación concertada y recíproca. De este modo, el Gobierno Colombiano espera a través del Estado y sus instituciones, brindar herramientas y compartir metodologías, para los países para combatir de manera integral esta amenaza internacional, en áreas como “la erradicación de cultivos ilícitos, la interdicción, el desarrollo alternativo, el fortalecimiento institucional para lucha contra el problema mundial de las drogas y la implementación de una política nacional para reducir el consumo interno.” (ENCI 2012-2014, Pág. 53)

Por su parte, en materia de Seguridad Ciudadana y Convivencia, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional de Colombia contempla el intercambio de experiencias en diferentes espacios oficiales y académicos frente a las iniciativas centrales y regionales, públicas y privadas que viene asumiendo el país para el fortalecimiento de la seguridad en el país. En este aspecto, no solo valdrá tener en cuenta el alcance de las estrategias para afrontar el crimen y la violencia común, sino también aquellos aspectos relacionados con la educación ciudadana, la protección humana y la promoción de la convivencia.

Finalmente, en lo referente a la cooperación técnica para el combate de la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo, Colombia espera posicionar la discusión frente al tema especialmente en el escenario regional, y apoyar a los demás países a través de su experiencia en la identificación de las amenazas de este tipo, que incluyen entre otras, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas.

Si bien el actual escenario de cooperación de Colombia en materia de seguridad está inclinado a promover colaboración técnica en las áreas enunciadas, frente a las cuales el país cuenta con importantes herramientas y metodologías, también es importante destacar que el objetivo de relevancia internacional, planteado desde el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, está impregnado por variados intereses frente al tema de la seguridad que además ha heredado grandes componentes de los gobiernos anteriores. En este sentido, aunque se busque por una parte consolidar dicha temática dentro de una agenda transversal e institucionalizada, y a su vez tenga en cuenta otros elementos diferentes a la concepción tradicional de seguridad, como lo afirman Eduardo Pastrana y Diego Vera (2012) “es posible observar un interés consciente de materializar el ‘liderazgo internacional’ de Colombia sin afectar negativamente otros intereses como la cooperación internacional con Estados Unidos e Israel” (PASTRANA, VERA, 2012, Pág. 60). Por su parte, el Gobierno Colombiano ha entendido la necesidad de pasar a una faceta más activa acerca de dicha cooperación, con lo que Colombia instrumentaliza su experiencia frente a los temas tradicionales de la seguridad, con un tipo de liderazgo relativo pero a la vez, sin traicionar su estrategia de alineación con los intereses estadounidenses.

Es por eso, que en materia de demanda de cooperación relacionada con los temas de seguridad, en la actualidad se siguen encontrando señales de correspondencia con un tipo de alineación hegemónica en cabeza de Estados Unidos. Si bien, la reducción progresiva de la ayuda económica Norteamérica que se prevé para 2013 sea de 330 millones de dólares, en contraste con los 1.300 millones de dólares aportados en la fase de implementación del Plan Colombia, los principios de cooperación en materia de seguridad entre ambos países, mantienen su vigencia y estilo. Una distinción importante que se puede hacer frente a esa relación de cooperación bilateral en la actualidad, es precisamente que el intercambio de beneficios entre ambos países ya no se ofrece de manera directa como así lo planteaba el Plan Colombia, sino que por el contrario, es Colombia quien, en el marco de lo que ha sido llamado un post-Plan Colombia, acuerda con Estados Unidos la oferta de cooperación en seguridad hacia otros países estratégicos para los intereses estadounidenses en la región. En este punto entonces, valdría la pena dejar la pregunta abierta sobre si en el periodo actual, la política internacional colombiana que se presenta como más progresista frente a la precedente, es en realidad una realización por otros medios, de los intereses

estadounidense en la región, como por ejemplo, el caso de Centroamérica frente a la lucha contra el crimen organizado y las drogas ilícitas.

Por ahora, lo que si podemos afirmar, es que en materia de seguridad, Colombia continúa percibiendo los beneficios de una cooperación internacional directamente relacionada con el problema de las drogas ilícitas y la pretensión de minimizar los impactos del conflicto armado interno (Ver tabla 2). Por su parte, otros temas de cooperación se han venido tomando la agenda de demanda de cooperación colombiana en materia de seguridad, como por ejemplo, aquella relacionada con programas de Desmovilización y Reintegración de miembros de Grupos Armados Ilegales, el fortalecimiento de la justicia transicional y la consolidación de la paz.

Tabla 2. Cooperantes en temas relacionados con la seguridad y defensa.

Tema	Cooperante	Monto
Estupefacientes	Noruega	121.864
Estupefacientes	España	32.056
Estupefacientes	UNODC	2.472.000
Estupefacientes	Unión Europea	3.520.560
Desmovilización y Reintegración	UNESCO	112.955
Desmovilización y Reintegración	Noruega	168.475
Desmovilización y Reintegración	Bélgica	247.020
Desmovilización y Reintegración	Alemania	312.500
Desmovilización y Reintegración	Suiza	335.000
Desmovilización y Reintegración	UE - Hecho	477.900
Desmovilización y Reintegración	Estados Unidos	713.602
Desmovilización y Reintegración	Suecia	800.795
Desmovilización y Reintegración	Canadá	1.195.000
Desmovilización y Reintegración	Japón	1.500.000
Desmovilización y Reintegración	Países Bajos	4.811.711
Desmovilización y Reintegración	Unión Europea	NaN
Desmovilización y Reintegración	España	NaN
Desmovilización y Reintegración	Reino Unido	62.248

Fuente de Información: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia- APC.
Página Web: Mapa de Cooperación Internacional.

4. UN BALANCE A MITAD DE CAMINO: AVANCES Y PERSPECTIVAS EN MATERIA DE COOPERACIÓN TÉCNICA EN SEGURIDAD DURANTE EL GOBIERNO SANTOS.

Desde la llegada del Gobierno de Juan Manuel Santos, la política internacional colombiana ha buscado consolidar cuatro estrategias fundamentales. En primer lugar, posicionar a Colombia en las dinámicas y temáticas mundiales, en segundo lugar, avanzar en la inserción los ejes de integración y desarrollo, en tercer lugar, fortalecer la política migratoria y consular, y por último, fortalecer institucionalmente a la cancillería. De acuerdo al Informe del Presidente de 2011, la primera y la segunda estrategia estuvieron dinamizadas por un nuevo rol de Colombia, entre otros aspectos, en materia de cooperación técnica en seguridad y defensa. De este modo, a continuación se abordarán los principales aspectos referentes a la cooperación en seguridad y defensa en los que se puede elaborar un balance sobre los logros alcanzados y los temas por resolver.

4.1 COOPERACIÓN PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD EN ZONAS DE FRONTERA

Históricamente, las fronteras colombianas han sido el refugio para diferentes problemáticas nacionales, que van desde la extrema pobreza hasta la presencia de aquellos factores de violencia propios del conflicto armado interno. En especial, las frontera de Ecuador y Venezuela, han sido fuente de discordia en las relaciones binacionales debido a su alta permeabilidad, con lo que muchos de los asuntos internos en Colombia, han formado parte importante de la agenda internacional, desde una perspectiva de la *“corresponsabilidad”*. De este modo, la cooperación técnica en materia de seguridad con los países fronterizos, constituye una de las áreas de mayor interés para los diferentes gobiernos, ya sea en términos de disuasión o al nivel del diálogo para el logro de soluciones concertadas a las problemáticas binacionales.

Desde la crisis diplomática de 2008 en la que Colombia aparentemente violó la soberanía de territorio ecuatoriano en una operación militar dirigida a bombardear el campamento de uno de los miembros del secretariado de la guerrilla de las FARC; el clima de las relaciones regionales estuvo caracterizado por el aislamiento colombiano sobre la base de su posición beligerante en el escenario internacional y su limitada capacidad de diálogo con los demás países de la región. Sin embargo, con la llegada de Juan Manuel Santos, uno de los objetivos cumplidos, precisamente fue el de restablecer las relaciones con los países vecinos, especialmente con Ecuador y Venezuela, con quienes Colombia mantenía congeladas sus relaciones diplomáticas. En esta misma dirección, la estrategia de política internacional colombiana desde el Gobierno Santos, ha buscado instrumentalizar la participación de los diferentes escenarios multilaterales en favor de una reconstrucción de esa deteriorada imagen internacional colombiana a través de una

vía hacia el liderazgo internacional en la que la concepción misma de soberanía y seguridad que le fueron tan problemáticas, se vieran reformuladas. De este modo, dentro de la actual agenda internacional colombiana, se contempla la reactivación del mecanismo de las COMBIFRON (Comisiones Binacionales Fronterizas) que actúan como espacios de acercamiento entre Colombia y sus vecinos para la negociación de acuerdos bilaterales y el restablecimiento de la confianza en el diálogo binacional.

- **Venezuela**

Efectivamente, en materia de seguridad, la relación también logró reconstruirse y fortalecerse desde el año 2010, sobre todo si se tiene en cuenta que este fue el factor detonador de la reciente crisis diplomática en términos de una posible amenaza a la seguridad y estabilidad regionales. En ese sentido, tras una visita del Presidente Juan Manuel Santos a la ciudad de Caracas (Venezuela), se llegó a la firma de varios acuerdos de desarrollo binacional en el marco de la llamada “*Declaración de Miraflores*”, uno de los cuales incluía precisamente, la cooperación binacional en la lucha contra las drogas ilícitas. Posteriormente en 2011, estos acuerdos se vieron extendidos con la firma de otros 16 acuerdos, entre los que se incluía nuevamente el tema de las drogas ilícitas. De igual manera, durante los primeros meses de 2012, los ministros de Defensa de ambos países firmaron una serie de acuerdos para el combate de los grupos dedicados al negocio del narcotráfico y otras actividades delincuenciales en la zona de frontera mediante la creación de un sistema de información binacional. Sin embargo, en la actualidad ya se puede dar cuenta de los resultados concretos de esta política de cooperación en seguridad entre ambos países tras la captura y deportación de alias “*Valenciano*” en diciembre de 2011 y los hermanos alias “*Martín Llanos*” y alias “*Caballo*” identificados como cabezas de una estructura armada ilegal en Colombia. El más reciente logro en este tipo de cooperación binacional, fue la captura de alias “*Loco Barrera*”, en la que además de participar autoridades colombianas y venezolanas, se contó con el aporte operativo de las fuerzas policiales británicas y estadounidenses.

Finalmente, las relaciones binacionales entre Colombia y Venezuela se han visto recientemente fortalecidas, tras los anuncios del Gobierno Santos sobre los acercamientos preliminares y el acuerdo inicial para la terminación del conflicto con la guerrilla de las FARC. En este escenario, el gobierno Venezolano fue propuesto como acompañante de la mesa de diálogo instalada en el mes de octubre de 2012 en Oslo (Noruega) y que tendrán continuidad en la ciudad de La Habana (Cuba). Frente a este panorama, es claro el doble rol que juega la relación binacional, la cual en medio de un ambiente de aparente cordialidad y cooperación buscan consolidar la seguridad en el área fronteriza.

- **Ecuador**

Por su parte, las relaciones con Ecuador también lograron su reactivación, a través de la puesta en marcha de un programa binacional de 21 puntos para el fortalecimiento de la frontera, en el marco de unas relaciones binacionales truncadas no solo por la presencia de actores armados en zona fronteriza, sino a su vez por la notable presencia de refugiados colombianos en territorio ecuatoriano. Así, a inicios del año 2012, se adoptó un plan de seis puntos claves que “incluían acciones para formalizar los pasos legales y controlar los ilegales, la acción binacional contra la minería ilegal, la capacitación a integrantes de las Fuerzas Armadas de ambos países y, finalmente (...) la lucha contra el tráfico de armas, municiones y explosivos” (RAMIREZ, 2012, Pág. 220).

- **Perú**

En el caso de la zona fronteriza con el Perú, el actual gobierno colombiano ha buscado conservar la cooperación en materia de seguridad lograda durante los últimos periodos presidenciales. De este modo, en el año 2011 Colombia y Perú adoptaron un plan binacional de seguridad fronteriza relacionada con la protección del medio ambiente pero también frente a la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas. Así mismo, dentro de las estrategias de acción de la Comisión Binacional Fronteriza con el Perú, se ha contemplado la aprobación de un acuerdo para que la Fuerza Pública de ambos países, puedan ingresar en zonas fronterizas donde existe presencia de crimen organizado.

- **Brasil**

Finalmente, en el caso de la frontera con el Brasil, las relaciones de cooperación en seguridad se han profundizado bajo el mandato del actual Presidente colombiano, Juan Manuel Santos. De este modo, en 2011 se suscribió el Plan Binacional de Seguridad Fronteriza y se lograron definir los mecanismos para la protección y defensa de los recursos naturales, la lucha contra cultivos ilícitos y la trata de personas en la zona de frontera con Brasil.

De igual manera, durante los primeros meses de 2012, Colombia y Brasil acordaron el fortalecimiento de otros campos de cooperación, como la relacionada tecnología militar y *ciber defensa*, así como en la elaboración de estrategias destinadas al desarrollo conjunto de armamento y cooperaciones coordinadas entre las Fuerzas Armadas de ambos países. Precisamente, en el mes de septiembre de 2012, las Armadas Nacionales de ambos países realizaron operaciones conjuntas en aguas colombianas. Frente a este panorama de la cooperación entre ambos países, Cesar Ramírez señala que “los compromisos a que se ha llegado evidencian el reconocimiento colombiano del liderazgo regional brasileño en los

procesos de integración suramericanos, así como la importancia que el Gobierno colombiano empieza a asignar a dimensiones no militares de la seguridad” (RAMIREZ CHAPARRO, Pág. 221).

4.2 COOPERACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO, LAS DROGAS ILÍCITAS Y OTROS TEMAS.

La experiencia colombiana en materia de lucha contra el crimen organizado y las drogas ilícitas le ha otorgado un papel relevante en el debate internacional frente al problema mundial de las drogas y el combate del crimen transnacional. En esta medida, durante los dos primeros años del actual periodo presidencial, la estrategia internacional colombiana ha estado guiada a fortalecer el espectro de influencia de su política internacional, tanto en los espacios bilaterales como multilaterales, para posicionarse a Colombia como un país de importancia en la oferta de cooperación en seguridad. Con base en documentos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, los temas que se desglosan en esta área de cooperación son: *La lucha contra el problema mundial de las drogas ilícitas, la estrategia contra el terrorismo, la lucha contra la trata de personas, la promoción del desarme y la prevención del delito a través del fortalecimiento de la justicia penal.* (HOLGUÍN, 2011)

Tabla 3. Acuerdos suscritos por Colombia en los cinco ejes temáticos de la cooperación en seguridad 2010-2011

Acuerdo Suscrito	País Cooperante
Cooperación para el Combate del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y sus Precursores y Sustancias Químicas	Italia
Acuerdo para el Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y Delitos Conexos	Honduras
Acuerdo de Cooperación en la lucha contra el problema mundial de las drogas, el lavado de activos y la financiación del terrorismo.	Marruecos
Acuerdo de Cooperación en la Lucha contra el Terrorismo, tráfico Ilícito de Drogas, Sustancias Sicotrópicas, Precursores y Delincuencia Organizada Transnacional entre el Gobierno de Colombia	Letonia
Cooperación en la lucha internacional contra el terrorismo, crimen organizado, tráfico ilegal de drogas, sustancias sicotrópicas, sus análogos, precursores y otro tipo de delito.	Turquía
Memorando de Entendimiento para la prevención e investigación del delito de la trata de personas y la asistencia y protección de las víctimas.	Chile
Memorando de Entendimiento para la Protección de las	

Personas, especialmente Mujeres y Menores de Edad Víctimas de la Trata y el Tráfico Ilícito.	El Salvador
---	--------------------

Fuente de información: HOLGUÍN, María Ángela. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.” Memorias al Congreso 2010-2011”. Julio 2011.

Teniendo en cuenta la tabla anterior, el reporte sobre los escenarios de cooperación y diálogo en materia de seguridad por lo menos durante el primer año de mandato del Gobierno Santos, estuvieron guiados a compartir las metodologías y experiencias de Colombia en las cinco áreas en las que el país ha logrado acumular técnicas importantes. En ese sentido, temas como la lucha contra el problema mundial de las drogas ilícitas, el combate contra el terrorismo y el desarme, han sido áreas estratégicas tanto de la política interna como de la política exterior colombiana. Sin embargo, al aspecto vinculado con el fortalecimiento de la justicia penal y la lucha contra la trata de personas, son temas en los que a la política internacional colombiana le quedan herramientas por recolectar para ofrecer de manera más competitiva sus servicios como lo hace en el caso de las drogas ilícitas y el crimen organizado o terrorismo.

Por su parte, la estrategia de cooperación en seguridad durante los dos primeros años del actual gobierno Santos ha centrado sus esfuerzos en la oferta de cooperación hacia otros países en los que Colombia no tenía en el pasado un diálogo constante (*Ver Tabla 3*), es el caso de regiones como África Occidental y Egipto. A su vez ese interés por explorar nuevos espacios de consolidación de la oferta de cooperación, viene observando de manera especial a los países de la región, particularmente Centroamérica (México, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Haití) donde Colombia ha aprovechado unas condiciones coyunturales que han obligado a estos países a solicitar cooperación en las materias enunciadas. Es el caso del “*Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica*”, en el que el Gobierno Colombiano “concentra por el momento el mayor esfuerzo en materia de seguridad” (RAMIREZ, 2012, Pág. 22). Este programa de cooperación con Centroamérica que fue presentado por Colombia en el mes de enero de 2012, busca ofrecer apoyo en “el desarrollo de procesos de formación y capacitación de civiles y militares y en la asesoría técnica para la definición de políticas públicas en materia de seguridad”. (RAMIREZ, 2012, Pág. 22). En este contexto, países como Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y México, ya han venido desarrollando un trabajo mancomunado con las autoridades colombianas en materia de capacitación sobre lecciones y estrategias para la prevención de la violencia y la promoción de la seguridad ciudadana.

Un caso que ha resultado relevante en el análisis de la oferta de cooperación internacional colombiana en materia de seguridad, particularmente en la lucha contra las drogas ilícitas

y el crimen organizado, es la relación bilateral que se ha logrado consolidar entre Colombia y México en ese aspecto. Precisamente, durante el mes de septiembre de 2012, el recién electo presidente de México, Enrique Peña Nieto, sostuvo un encuentro con el mandatario colombiano, en el que destacó el aporte de la cooperación colombiana en materia de seguridad para el contexto específico mexicano, afirmando que "el trabajo realizado en Colombia sin duda será un referente para integrar una nueva estrategia y un ajuste a los trabajos que en esta materia se han seguido en el país para recuperar la paz y la seguridad en México" (REVISTA SEMANA, 18 de Septiembre de 2012). Así mismo, en la misma reunión se trató el tema de las modificaciones al actual tratado de extradición que sostienen ambos países.

Por su parte, el proceso de integración de Mercosur hace parte de la estrategia de cooperación internacional colombiana, en la que a través del Ministerio de Defensa Nacional ofrece asesoría en aspectos como la lucha contra el crimen organizado, buenas prácticas de seguridad ciudadana, el intercambio de información en materia policial, el desarrollo de cursos de seguridad pública y el fortalecimiento de instituciones de cooperación policial. (RAMIREZ, 2012, Pág. 219)

4.3 PARTICIPACIÓN EN LOS ESCENARIOS MULTILATERALES: APORTES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL

- **Consejo de Seguridad de Naciones Unidas**

En el mes de octubre el año 2010, Colombia fue elegida como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el periodo 2011-2012, organismo en el cual posteriormente asumió la presidencia rotativa por el mes de abril de 2011. De acuerdo al Ministerio de Relaciones Exteriores, las acciones que realiza en la actualidad Colombia al interior del CSNU como miembro no permanente, están determinadas por los principios de "soberanía, independencia política, no injerencia, no intervención en asuntos internos, solución pacífica de las controversias, respeto al derecho internacional, promoción de los derechos humanos y libre determinación de los pueblos" (HOLGUÍN, 2011, Pág. 113). En tal sentido, los dos principales objetivos de la participación colombiana en esta instancia son, por un lado la búsqueda de consensos entre las partes, y por el otro, la promoción de los intereses nacionales de Colombia al interior de los debates en el consejo, en especial, los directamente vinculados con la protección de civiles en el conflicto armado y el "terrorismo".

De este modo, durante su permanencia en esta instancia internacional, la posición colombiana en el CSNU ha estado dirigida a participar en el debate de tres temas principales. En primer lugar, el consenso frente a la reforma del Consejo de Seguridad es un tema respecto al cual, Colombia ha expresado amplio interés, en segundo lugar, el apoyo de los países miembros del organismo frente a la reconstrucción de Haití y la consolidación del desarrollo en este país, y en tercer lugar, la promoción de la paz y seguridad internacionales frente a problemáticas de gran preocupación para el consejo como el status internacional de Palestina y las respectivas crisis en Siria, Libia, Costa de Marfil, El Congo, Sudán, Somalia y Afganistán.

En ese sentido, como bien lo plantea el Ministerio de Relaciones Exteriores en sus memorias al Congreso de 2011, la participación de Colombia en el CSNU ha estado encaminada a posicionarse como líder estratégico en los asuntos de defensa, y por consiguiente, a redefinir su rol internacional más allá de la pasividad que ha caracterizado la política internacional colombiana en años anteriores:

“Colombia tiene una amplia experiencia en temas de seguridad, de lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, procesos de desarme, desmovilización y reinserción y quiere compartir esas experiencias con la comunidad internacional a través del Consejo de Seguridad. La participación activa, seria y coherente de Colombia en las labores del Consejo de Seguridad debe contribuir a posicionar la política exterior colombiana en el seno de las Naciones Unidas y contribuir a la inserción positiva en el escenario internacional” (HOLGUÍN, 2011, Pág. 113)

Sin embargo, estos temas que tocan directamente el tipo de cooperación que aquí hemos decidido analizar, han resultado truncados en su realización al interior del CSNU, ya que, en medio de las metas propuestas por Colombia al respecto, es muy poco lo que puede calificarse como un logro o avance, lo que en consecuencia es una muestra de las imposibilidades de Colombia por realizar su principal objetivo de la política internacional: *Relevancia Internacional*.

- **Unión de Naciones Suramericanas- Unasur:**

La participación de Colombia en la Unión de Naciones Suramericanas se ha visto intensificada a partir de la llegada del gobierno de Juan Manuel Santos, si se tiene en cuenta la crisis diplomática regional de finales del Gobierno Uribe en la que Unasur se observó como un mero instrumento de integración para la consolidación algunas posturas ideológicas propias de los proyectos políticos de izquierda en la región.

En el caso de la cooperación técnica en materia de seguridad al interior de este organismo de integración, se destaca la membrecía colombiana al interior del Consejo de Defensa Suramericano, en el cual participa a través del Ministerio de Defensa Nacional. Como lo señala César Ramírez, pese a la relativa desconfianza frente al proceso que fue heredado por algunos sectores políticos de la administración Uribe, en especial provenientes de las Fuerzas Armadas, quienes además tienen una participación directa en este proceso; “Colombia lideró el proceso de inclusión de medidas específicas encaminadas a luchar contra el terrorismo, el narcotráfico y la acción de grupos al margen de la ley dentro de la Declaración de Guayaquil” (RAMÍREZ CHAPARRO, 2012, Pág. 219).

Frente a esto, no se puede desconocer que para la realización de algunos objetivos en términos de cooperación en seguridad al interior de este organismo de integración, fue fundamental el liderazgo y los consensos impulsados por María Emma Mejía a su paso por la secretaría general de Unasur. Precisamente, la representación colombiana en Unasur produjo resultados concretos en términos del fortalecimiento del Consejo de Seguridad existente y de la creación de un Consejo dedicado a los asuntos de Seguridad y Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en la Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores de Unasur, realizada en Cartagena de Indias (Colombia) durante el mes de mayo de 2012. En este punto vale la pena recordar que en dicha reunión se definieron 3 puntos de acuerdo pertinentes al tema de cooperación en seguridad. El primero, relativo al fortalecimiento de la cooperación contra la delincuencia organizada transnacional en todas sus manifestaciones. En segundo lugar, se dictó la creación de un consejo con el propósito de fortalecer la cooperación en materia de Seguridad Ciudadana, de Justicia, y la coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Y en tercer lugar, se recomendó la creación de un grupo de Trabajo que elabore con el apoyo de la Secretaría General de Unasur el estatuto y el plan de Acción de dicho Consejo (Declaración de Cartagena, Mayo 2012).

- **Organización de Estados Americanos (OEA): Balance de la VI Cumbre de las Américas en términos de cooperación en seguridad.**

Sin duda alguna, el suceso que más ha impactado la nueva estrategia de política internacional durante el Gobierno de Juan Manuel Santos con relación a su participación en la Organización de Estados Americanos – OEA, ha sido la organización de la VI Cumbre de las Américas en abril de 2012. Entre otros aspectos, la realización de este evento fue aprovechada por el Gobierno colombiano como una oportunidad para reafirmar su estrategia de liderazgo y relevancia internacional, a pesar de las tensiones entre algunos países de la región por la presencia de Estados Unidos; tensiones en las que Colombia intentó mediar, sin lograr resultados muy reconfortantes.

En términos de cooperación en seguridad, la agenda de la Cumbre de las Américas contó con un espacio para el tema de la Seguridad Ciudadana y el Crimen Transnacional Organizado, en una agenda que fue inducida por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y que permitió poner sobre la mesa de debate regional el problema mundial de las drogas desde una perspectiva de la *corresponsabilidad*. Sin embargo, en el balance final del evento, se pudo evidenciar que tras la ausencia de una declaración final, los consensos estaban muy lejos de ser logrados y que en buena medida, muchos de los temas, incluidos los de seguridad y defensa, necesitan buscar otros escenarios de discusión alternativos.

5. RUPTURAS Y CONTINUIDADES: ¿EN QUÉ VAMOS?

Una vez realizado el recorrido por los principios que han motivado la formulación de la estrategia de cooperación internacional en materia de seguridad en Colombia, y al haber hecho un rápido recuento de las estrategias implementadas por el actual Gobierno Nacional, vale la pena retomar dicho balance de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad en términos comparativos respecto a la política que le precedió, es decir, la Política de Defensa y Seguridad Democrática, ambas desde sus componentes de internacionalización.

- **Rupturas**

En primer lugar, al comparar las estrategias de cooperación internacional en materia de seguridad implementadas por ambas políticas, se evidencia una ruptura frente a la concepción misma de seguridad. La concepción de seguridad desde la estrategia de cooperación internacional planteada en el gobierno de Juan Manuel Santos refleja un cambio discursivo frente a su antecesor, por lo que el concepto de seguridad es abordado desde una perspectiva más amplia que sobrepasa el aspecto militar y que por consiguiente, no está únicamente motivada por las condiciones propias del conflicto armado interno. De tal modo que los temas de la cooperación en seguridad y defensa, se apoyan en un componente transversal que tiene en cuenta aspectos como el del desarrollo, la consolidación de la paz, la gobernabilidad, la convivencia ciudadana y la democracia, en comparación con “La inserción internacional de Colombia, durante los dos gobiernos de Uribe, (la cual) se dio principalmente en torno al tema del conflicto y el narcotráfico, con lo cual el relacionamiento con otros actores y los temas de la agenda global se mantuvieron en una posición secundaria o marginal” (PASTRANA, VERA, 2012, Pág. 2)

En segundo lugar, la recomposición de las relaciones de Colombia con sus vecinos, da cuenta de una ruptura frente a la política de cooperación de los ocho años de gobierno

anteriores, no solo por su primacía en las relaciones bilaterales y de alineación estratégica con Estados Unidos, sino porque además, esta nueva estrategia de cooperación en seguridad, se basa de manera mucho más plena en el compromiso contraído entre los países para combatir las amenazas a la seguridad que ambos enfrentan. A su vez, esta confianza renovada en la construcción de las relaciones binacionales, da cuenta de un principio de corresponsabilidad frente a las problemáticas propias de la seguridad internacional; componente que dista del tipo de cooperación alcanzado por ejemplo, mediante el Plan Colombia.

En tercer lugar, dentro la estrategia de cooperación en materia de seguridad promovida por el gobierno Santos, se evidencia un mayor esfuerzo por la organización e institucionalización de la misma mediante el trabajo desarrollado entre el Ministerio de Defensa Nacional y la Cancillería. En este caso, este tercer aspecto implica dejar de lado el tinte personalista que caracterizó el diálogo diplomático del Gobierno Uribe, y que en el caso de la cooperación en materia de seguridad, permitió un margen de acción más amplio para la realización de los intereses de los altos mandos militares.

- **Continuidades**

Si bien, la actual política de cooperación en materia de seguridad muestra algunos cambios importantes que se han visto reflejados en la formulación de nuevas estrategias institucionales y nuevas redes de relacionamiento exterior, no se puede hablar de una ruptura total frente a los aspectos que configuraron la política de cooperación en seguridad en periodos anteriores.

Particularmente, esta estrategia de cooperación internacional en asuntos de seguridad, contempla una continuidad en cuanto sigue mostrándose como un tema de relevancia en la agenda internacional colombiana. Lo anterior, debido a que por un lado, la experiencia que Colombia tiene en asuntos técnicos para la lucha contra las amenazas a la seguridad en todos sus componentes, está siendo reconsiderada como una herramienta para la inserción internacional en materia de oferta de cooperación. Y por otra parte, el contexto del conflicto armado interno ha obligado a que no se abandone por completo este aspecto en la construcción en la agenda internacional, una vez sigue generando consecuencias importantes en las relaciones que Colombia sostiene con otros actores internacionales.

A su vez, y como consecuencia de lo anterior, todavía persiste un fuerte componente militar en la práctica misma de la cooperación en seguridad, aunque se quiera avanzar hacia otros de sus componentes. De igual forma, como en otros aspectos de la agenda internacional colombiana, la alineación frente a los intereses estadounidenses sigue marcando las preferencias en el tipo de cooperación en seguridad que ofrece y recibe Colombia, tal vez, ya no de manera tan directa y coercitiva, sino que estos intereses se

realizan a través de la cooperación que Colombia ofrece a otros países, es decir, como mediador frente a la realización los intereses estadounidenses en la región.

En este punto, vale la pena tener en cuenta la reducción progresiva de la ayuda al Plan Colombia, frente al que se espera haya un recorte de cerca del 15% en el 2013 frente al monto vigente en el presente año. Al respecto, tanto el Gobierno colombiano como el estadounidense concuerdan en que el papel de Colombia en el actual escenario de lucha contra las drogas ilícitas y el “terrorismo” es mucho más propositivo que el de hace diez años, lo cual se ve evidenciado en la creciente oferta de cooperación en temas de seguridad y defensa hacia otros países del hemisferio. Sin embargo, en este punto quedarían algunos debates pendientes sobre los principales acuerdos consignados en la versión original del Plan Colombia como lo son el fortalecimiento de la justicia, el desarrollo social local y la promoción por el respeto de los derechos humanos, temas que hoy se ven rezagados tanto en el nivel interno como externo.

Sin duda alguna, la modernización de las Fuerzas Militares ha sido el mayor aporte de esta cooperación bilateral entre Colombia y Estados Unidos, sin embargo la pregunta que queda en el aire es si Colombia está preparada para ofrecer un tipo de cooperación integral en seguridad, cuando existen elementos internos que aún constriñen ese papel de liderazgo que el Gobierno Santos se ha propuesto desarrollar en el plano internacional.

- **Retos**

Finalmente, este panorama general sobre las rupturas y continuidades en el direccionamiento de la cooperación internacional colombiana en materia de seguridad durante los últimos años, pone en discusión aquellos posibles escenarios que son asumidos como retos para Colombia en esta materia. Al respecto, vale la pena tener en cuenta el actual Diálogo para la Terminación del Conflicto que el Gobierno colombiano ha iniciado con la guerrilla de las FARC, como una oportunidad para fortalecer las relaciones en el nivel regional, ante todo con sus países vecinos, los cuales se han visto constantemente afectados por el conflicto armado interno que vive el país. A través del respaldo que han mostrado diferentes Estados a esta iniciativa en el nivel interno, se espera que la cooperación oficial para los temas vinculados con el conflicto armado empiecen a estar enfocados a temas como la consolidación de la paz, la reinserción y el desarme y el fortalecimiento de la justicia transicional.

Así, el nuevo papel que Colombia ha asumido como oferente de cooperación en seguridad y defensa podría devenir en resultados concretos, basados en un posible escenario de post conflicto interno. Sin embargo, por ahora, no habrá que olvidar que el liderazgo que se ha propuesto lograr el actual gobierno Santos en la materia, sigue teniendo sus dificultades concretas, reflejadas en unas disputas vigentes entre actores armados ilegales y un panorama humanitario desalentador. Es por ello, que el mayor reto que se le

antepone a Colombia en materia de cooperación en seguridad y defensa en este escenario, es el de aquella consolidación de la seguridad interna que ha sido postergada y hasta asumida como dada, y que finalmente, le permitiría avanzar en un diseño más realista de su agenda de cooperación internacional. Ante este panorama, el papel que Colombia pueda desarrollar en lo que le resta como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en los diferentes escenarios multilaterales, cuenta como una oportunidad para mejorar las falencias que persisten en esta estrategia de cooperación internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. Estrategia Nacional de Cooperación Internacional de Colombia 2012-2014. Bogotá, Febrero de 2012.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de Colombia. Estrategia Nacional de Cooperación Internacional de Colombia 2007-2010. Bogotá, Noviembre 2007.

Ardila, Martha. Ramírez, Socorro. Cardona, Diego (Ed). Colombia y su Política exterior en el siglo XXI. FESCOL. Bogotá, 2005.

Borda, Sandra. *“La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de un estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?”*. Revista Colombia Internacional No. 65. Bogotá Enero-Junio 2007.

Cardona, Diego (Ed). Colombia una Política Exterior en Transición. FESCOL. Bogotá, 2011.

Holguín, María Ángela. Memorias al Congreso 2010-2011. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Bogotá, 2011.

Lostiempos.com. Estados Unidos y Colombia revisan Cooperación Militar. Página Web. 22 de Febrero de 2012. Disponible en: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/internacional/20120222/estados-unidos-y-colombia-revisan-cooperacion_161255_337258.html

Ministerio de Defensa Nacional. Acuerdo Complementario para la Cooperación y la Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y los Estados Unidos de América. Noviembre de 2009.

Ministerio de Defensa Nacional. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Bogotá, 2011.

Observatorio de Política y Relaciones Internacionales Colombianas. *VI Cumbre de las Américas: “¿Segunda Cumbre sobre Cuba, primera Cumbre sobre despenalización del consumo de droga?”*. Análisis de Coyuntura. Consultado el 15 de Octubre de 2012. Disponible en: <http://www.opric-unal.org/index.php/produccion->

[academica/analisis-de-coyuntura/80-vi-cumbre-de-las-americas-isegunda-cumbre-sobre-cuba-primera-cumbre-sobre-la-despenalizacion-del-consumo-de-droga.html](http://www.opric-unal.org/index.php/produccion-academica/analisis-de-coyuntura/80-vi-cumbre-de-las-americas-isegunda-cumbre-sobre-cuba-primera-cumbre-sobre-la-despenalizacion-del-consumo-de-droga.html)

Observatorio de Política y Relaciones Internacionales Colombianas. “*Colombia presidirá el Consejo de Seguridad de la ONU: ¿Qué puede esperarse?*”. Análisis de Coyuntura. Consultado el 15 de Octubre de 2012. Disponible en: <http://www.opric-unal.org/index.php/produccion-academica/analisis-de-coyuntura/210-colombia-presidira-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu-ique-puede-esperarse.html>

Observatorio de Política y Relaciones Internacionales Colombianas. “*El lado internacional del proceso de paz*” Análisis de Coyuntura. Consultado el 15 de Octubre de 2012. Disponible en: <http://www.opric-unal.org/index.php/produccion-academica/analisis-de-coyuntura/254.html>

Observatorio de Política y Relaciones Internacionales Colombianas. “*Narcotráfico y Víctimas en el Proceso de Paz: Una perspectiva Internacional*”. Análisis de Coyuntura. Consultado el 15 de Octubre de 2012. Disponible en: <http://www.opric-unal.org/index.php/produccion-academica/analisis-de-coyuntura/257.html>

Observatorio de Política y Relaciones Internacionales Colombianas. “*Nuevas Expectativas por Combate contra el Crimen Organizado a Nivel Suramericano*”. Análisis de Coyuntura. Consultado el 15 de Octubre de 2012. Disponible en: <http://www.opric-unal.org/index.php/produccion-academica/analisis-de-coyuntura/132-nuevas-expectativas-por-combate-contr-el-crimen-organizado-a-nivel-sudamericano.html>

Pabón, Nathalie. “*El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana 1998-2006*”. En: Vargas, Alejo (Ed). *El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana 1985-2006*.

Pabón, Nathalie. Ortega, Felipe. “*Seguridad Ciudadana en Colombia y Cooperación en Seguridad*”. En: Carrión, Fernando. Dammert, Manuel (Comp). *Economía Política de la Seguridad Ciudadana*. FLACSO Ecuador. Quito, 2009.

Pastrana, Eduardo. “*La Política Exterior Colombiana hacia Sudamérica: De Uribe a Santos*”. IX Curso para Diplomáticos Sudamericanos. Río de Janeiro, Abril de 2011.

Pastrana, Eduardo. Vera, Diego. “*De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?*”. En: Jost, Stefan (Ed). *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y Desafíos para su Política Exterior*. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, 2012.

Presidencia de la República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "*Prosperidad para Todos*". Bogotá, 2010.

Ramírez, Cesar. "*Anatomía de un actor: El Ministerio de Defensa Nacional y la Política Exterior Colombiana*". En: Jost, Stefan (Ed). Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y Desafíos para su Política Exterior. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, 2012.

Ramírez, Socorro. "*El giro de la Política Exterior Colombiana*". Revista Nueva Sociedad No. 231. Bogotá, Enero-Febrero 2011.

Revista Semana. "*Peña Nieto destacó lucha antidrogas y desea éxito en proceso de paz*". Bogotá, 18 de Septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/pena-nieto-destaco-lucha-antidrogas-desea-exito-proceso-paz/184897-3.aspx>

Revista Semana. "*Colombia y Venezuela estrechan su cooperación en seguridad*". Bogotá, 10 de Febrero de 2012. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/colombia-venezuela-estrechan-su-cooperacion-seguridad/171898-3.aspx>

Santos C., Juan Manuel. Informe al Congreso 2011. Presidencia de la República de Colombia. Bogotá, Julio de 2011.

Santos C., Juan Manuel. Memorias al Congreso 2006-2007. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá, 2007.

Telesur.tv. "*Cooperación Colombo-Venezolana facilitó detención del 'Loco Barrera'*". Página Web. 19 de Septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/09/19/ministro-de-interior-de-venezuela-fueron-45-dias-de-trabajo-con-colombia-para-detener-al-loco-barrera-4879.html>