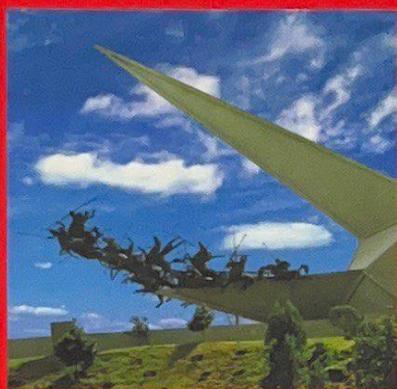


ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

ENSAYOS SOBRE  
**DEFENSA Y  
SEGURIDAD**

2010-2013



6



## **Directivos**

Mayor General **Javier Fernández Leal**  
Director Escuela Superior de Guerra

Mayor General **Jairo Alfonso Aponte Prieto**  
Director saliente Escuela Superior de Guerra

Brigadier General del Aire **Jose Francisco Forero Montealegre**  
Subdirector saliente Escuela Superior de Guerra

Capitán de Navío **Juan Manuel Soltar Ospina**  
Subdirector Escuela Superior de Guerra

## **Edición**

Editores Publicación

**CR. (RA) Pedro Pablo Moreno Jiménez**  
Director Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales

**Humberto Alarcón Ortiz**  
Coordinador Académico Maestría

## **Consejo Editorial**

Mayor General **Jairo Alfonso Aponte Prieto**  
**Cr. (RA) Pedro Pablo Moreno Jiménez, PhD. Ricardo Esquivel Triana, Dr. Juan Pablo Gómez Azuero, Cr (RA) José Octavio Duque López, Cr (RA) Jorge Paez Ladino, Dr. Humberto Alarcón Ortiz**

Diseño, diagramación e impresión: Legis S.A.  
Av. Calle 26 N° 82-70  
Bogotá, Colombia  
Conmutador: 4 255255

## **Suscripciones e Información**

Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales  
Carrera 11 N° 102-50 Oficina 319 Teléfonos. 620 63 81, 620 40 66 Ext. 4006

Correo electrónico: [maestriasdn@esdegue.mil.co](mailto:maestriasdn@esdegue.mil.co); [alarconh@esdegue.mil.co](mailto:alarconh@esdegue.mil.co)

La revista Ensayos sobre Defensa y Seguridad es una publicación con fines exclusivamente académicos. El Consejo Editorial solo evalúa los artículos en su calidad académica, siendo las ideas responsabilidad absoluta de los autores. Los artículos publicados en la Revista Ensayos sobre Defensa y Seguridad no representan la opinión del Comando General de las Fuerzas Militares, ni de la Escuela Superior de Guerra: las opiniones allí expresadas son responsabilidad exclusiva de cada uno de los autores.

## CONTENIDO

p. 11: tél. C. f. 011. ....	7
<i>CR. (RA) Pedro Pablo Moreno Jiménez</i>	
<i>Director Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales</i>	
<b>Sección Naturaleza de la Guerra</b>	
• Colombia y Malasia: Análisis comparativo de dos guerras contrainsurgentes .....	13
<i>Brigadier General Jorge Alberto Segura Manonegra</i>	
• Consideraciones sobre la lucha contra el terrorismo desde 2001 y las guerras en Afganistán e Irak .....	37
<i>Iván Alejandro Trujillo Acosta</i>	
<b>Seguridad Global, Regional y Geopolítica</b>	
• ¿El Consejo de Defensa Suramericano puede considerarse como herramienta geopolítica para Colombia?.....	61
<i>Alejandra Gutiérrez Montealegre</i>	
• La visión geopolítica de Brasil y la valoración de Colombia: liderazgo regional y rivalidad territorial .....	75
<i>María Alejandra Fontanilla Celis</i>	
• La importancia geopolítica del Gran Caribe para Colombia .....	91
<i>Giulliam Andrés Hoyos Ortiz</i>	
• Colombia: La ceguera geopolítica .....	107
<i>César Augusto Niño González</i>	
<b>Fundamentos de la Lógica Estratégica</b>	
• El Consejo de Defensa Suramericano: Una oportunidad para aplicar las potencialidades de Colombia .....	121
<i>Alejandra Gutiérrez Montealegre</i>	

Seguridad y Defensa Nacionales

- Seguridad Nacional: ¿El Gobierno colombiano, respalda la utilización de la fuerza por parte de las Fuerzas Militares? .. 141  
*Cr (Ra) Iván Marco Manascero Gómez*
- La inseguridad de la "securitización" de las fronteras del vecindario: análisis para el caso colombiano ..... 169  
*Paola Catalina Aponte Albarracín*

Índice ..... 150

## Presentación

La Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales ha venido contribuyendo, desde el año 2003, de manera ininterrumpida en la formación de asesores, investigadores y analistas en este campo. La Escuela Superior de Guerra ha contado con estudiantes de la más diversa formación profesional y orígenes geográficos: militares, policías, politólogos, internacionalistas, economistas, abogados, ingenieros, etc., que han sido formados en el saber de la seguridad y la defensa, con el propósito de consolidar una masa crítica que aporte a la reflexión e implementación de las políticas públicas en este campo estratégico de los Estados modernos. Además, por sus aulas han pasado diplomáticos colombianos, mexicanos, peruanos, estadounidenses e italianos, cuyas miradas contribuyen a fortalecer el debate académico.

En este marco, hoy ofrecemos un número más de la publicación de *"Ensayos Sobre Defensa y Seguridad"*: Los ensayos que aquí se presentan son el resultado de las reflexiones e investigaciones que realizan los estudiantes y los docentes de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales. A través de la publicación de estos ensayos, la Maestría busca abrir el debate académico en temas de gran relevancia para la comunidad nacional, regional y hemisférica.

En el volumen que presentamos a continuación se analizan temas que competen a la Naturaleza de la Guerra, la Seguridad Global, Regional y Geopolítica, la Estrategia Militar General y Operativa, la Seguridad y la Defensa Nacionales, y los Fundamentos de la Lógica Estratégica. Desde estos diferentes enfoques, que permiten los más diversos planteamientos epistemológicos y metodológicos, la comunidad académica de la Escuela Superior de Guerra

inicia, reactiva y vuelve a viejos y nuevos temas de reflexión. Como es apenas natural, en una Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales ofertada desde Colombia, el tema de la agresión terrorista es tema de reflexión, tanto en el aula como en lo escrito. Pero en una sociedad globalizada, en donde la interconexión de los problemas y los desafíos mundiales son condición y naturaleza, la reflexión por los temas y las problemáticas internacionales también llenan estas páginas.

En la **Sección Naturaleza de la Guerra**, encontramos dos artículos. Por un lado, presentamos el ensayo del Brigadier General Jorge Alberto Segura Manonegra, titulado: *“Colombia y Malasia: Análisis comparativo de dos guerras contrainsurgentes”*. El documento describe cuatro debilidades de la actual estrategia colombiana para combatir la insurgencia, a través de un análisis comparativo del conflicto colombiano, entre 2002 y 2010, y el conflicto desarrollado en Malasia entre 1948 y 1960. La primera debilidad hace referencia a la falta de continuidad en la política de seguridad del Estado para enfrentar el conflicto. La segunda se refiere a las prioridades estratégicas; en este sentido el artículo resalta que mientras el Gobierno Malayo le dio prioridad a la neutralización de la organización política e ideológica de la subversión, el Gobierno colombiano le ha dado prioridad a la derrota de lo armado. La tercera está relacionada con la falta de una verdadera inteligencia táctica. Y la cuarta, enfatiza en la debilidad que representa la disyuntiva entre Acción Integral y Acción Social.

En el artículo *“Consideraciones sobre la lucha contra el terrorismo desde 2001 y las guerras en Afganistán e Irak”*, Iván Alejandro Trujillo Acosta, advierte que la lucha contra el terrorismo después de 2001, ha significado transformaciones en el sistema internacional a partir del cambio en las políticas exterior y de seguridad de los Estados Unidos, los cuales se han reflejado en el desarrollo y carácter de los conflictos en Irak y Afganistán. De manera directa, señala el autor que la política exterior de los Estados Unidos, desde el gobierno Bush con la guerra contra el

terrorismo, altera el sistema internacional introduciendo nuevas dinámicas y acciones entre los actores del mismo.

En la **Sección Seguridad Global, Regional y Geopolítica**, encontramos una gran variedad de artículos y temas. Desde una perspectiva Geopolítica, Alejandra Gutiérrez Montealegre se pregunta “¿*El Consejo de Defensa Suramericano puede considerarse como herramienta geopolítica para Colombia?*” Frente a este interrogante la autora plantea que el Consejo de Defensa Latinoamericano es un escenario de integración suramericano que contiene grandes oportunidades para el país, toda vez que representa una herramienta geopolítica en un contexto de seguridad regional. Además, advierte que Brasil ha sabido aprovechar esta oportunidad y diseñó el CDS para precisamente proyectar poder y consolidarse como líder suramericano.

En el ensayo de María Alejandra Fontanilla Celis, titulado “*La visión geopolítica de Brasil y la valoración de Colombia: liderazgo regional y rivalidad territorial*”, la autora plantea que en el contexto regional e internacional actual, Brasil ha adquirido una gran importancia en el ámbito político y económico. Advierte la autora que el ascenso de Brasil en el escenario internacional contemporáneo, inevitablemente trae unas consecuencias directas e indirectas para Colombia, por lo cual su interés se centra inicialmente en el análisis de la visión geopolítica de este coloso suramericano, para luego pasar al análisis de la Amazonía como centro de la actividad geopolítica y su impacto en la proyección política colombiana.

Por su parte, Giulliam Andrés Hoyos Ortiz, en el ensayo titulado: “*La importancia geopolítica del Gran Caribe para Colombia*”, plantea que en los últimos años se han establecido una multiplicidad de Estados en la zona del Gran Caribe que incluyen a China, India, Rusia, Brasil y Venezuela entre otros, que buscan incrementar su Poder y establecerse en bloque para contrarrestar la hegemonía habitual de los Estados Unidos. En este escenario,

sugiere el autor que Colombia deberá hacer presencia de manera coordinada con otros Estados en una zona que es vital para la proyección de sus intereses. Así mismo advierte que la Alianza para el Pacífico representa una gran oportunidad a corto plazo para hacer frente a las amenazas inmediatas, y en el largo plazo, la Unasur se convertirá en un bloque preponderante a nivel internacional y Colombia deberá estar preparada para establecerse como un actor indispensable en la toma de decisiones de este bloque.

Finalmente, en esta sección se incluye el ensayo titulado: "*Colombia: La ceguera geopolítica*": Donde César Augusto Niño González plantea, desde una perspectiva crítica, que Colombia posee una débil y frágil actividad geopolítica. De manera directa afirma que Colombia se caracteriza por una ciega visión espacial desde el punto de vista del Estado en su conjunto, esta situación plantea un panorama inquietante para el país: la difícil tarea de transitar de ser simple pivote geopolítico a un jugador estratégico del escenario global.

En la Sección Fundamentos de la Lógica Estratégica encontramos un ensayo de Alejandra Gutiérrez Montealegre titulado: "*El Consejo de Defensa Suramericano: Una oportunidad para aplicar las potencialidades de Colombia*". Allí nos ofrece una mirada de este escenario de integración multilateral desde la perspectiva colombiana. Afirma que el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) se ha convertido en un escenario político y de integración que por primera vez abarca los temas de seguridad y defensa de Suramérica. Advierte que este giro de agenda suramericano le permite a Colombia iniciar un proceso de inserción y potencialización de sus capacidades acerca del tema de la defensa y la seguridad. Finalmente señala que la inserción de Colombia implica construir una estrategia hacia el CDS que se sustente en tres elementos claves: la defensa, el compromiso y la diplomacia pública, aprovechando las potencialidades del país en el campo militar y de política exterior.

Finalmente, en la Sección Seguridad y Defensa Nacionales, se han incluido dos artículos. Por un lado se encuentra el ensayo titulado: *"Seguridad Nacional: ¿El Gobierno colombiano, respalda la utilización de la fuerza por parte de las Fuerzas Militares?"* escrito por el Coronel (RA) Iván Marco Manacero Gómez. El poder nacional de Colombia enfrenta una amenaza dominante, la cual reside en la asociación del negocio del narcotráfico entre los grupos armados al margen de la ley (Fare y ELN) y las denominadas bandas al servicio del narcotráfico (Bacrim). Advierte el autor que esta amenaza pone en riesgo los intereses nacionales y estratégicos del Estado, y amerita la utilización de la fuerza por parte del campo militar mediante operaciones militares, para garantizar al Estado Soberanía interna, integridad territorial y estándares en bienestar y seguridad. Finalmente, se introduce la problemática del respaldo jurídico y la vaguedad del direccionamiento político, cuestiones que han dificultado las operaciones militares y las han llevado a que no logren, en espacio y tiempo, los resultados esperados.

Finalmente, se presenta el ensayo: *"La inseguridad de la "securitización" de las fronteras del vecindario: análisis para el caso colombiano"*, escrito por Paola Catalina Aponte Albarracín. En este ensayo la autora busca interpretar, a través de la teoría del Realismo Subalterno, los incidentes fronterizos como una amenaza potencial que se cierne sobre las fronteras colombianas. También plantea que esta situación es el resultado de tres dinámicas complementarias: la secularización de las políticas fronterizas, la inexistencia de políticas efectivas para estas zonas del territorio colombiano y la completa ausencia estatal. El ensayo recurre a una variedad de recursos metodológicos, como la consulta de libros, artículos, los pronunciamientos de autoridades gubernamentales y las bases de datos, con el objetivo de brindar una amplia comprensión de la problemática abordada.

Con este nuevo número de *"Ensayos sobre Defensa y Seguridad"*, se trata de incentivar el debate de los acontecimientos y problemas

sociales desde las perspectivas propias del saber de la seguridad y la defensa. Además, esta nueva edición, busca animar la reflexión escrita dentro de los estudiantes y profesores de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales. A través de esta doble labor, hoy nos complace presentar para su lectura estos ensayos, con la esperanza de encontrar en ella aportes críticos que permitan consolidar un debate académico amplio y constructivo para el País.

CR. (RA) *Pedro Pablo Moreno Jiménez*  
*Director Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales*

## Sección: Naturaleza de la Guerra

### Colombia y Malasia: Análisis comparativo de dos guerras contrainsurgentes

*Brigadier General Jorge Alberto Segura Manonegra*

#### **Resumen**

El documento describe cuatro debilidades de la actual estrategia colombiana para combatir la insurgencia, a través de un análisis comparativo entre el conflicto colombiano, entre 2002 y 2010, y el conflicto desarrollado en Malasia entre 1948 y 1960. La primera debilidad hace referencia a la falta de continuidad en la política de seguridad del Estado para enfrentar el conflicto. La segunda se refiere a las prioridades estratégicas, en este sentido el artículo resalta que mientras el Gobierno Malayo le dio prioridad a la neutralización de la organización política e ideológica de la subversión, el Gobierno colombiano le ha dado prioridad a la derrota militar de la insurgencia. La tercera está relacionada con la falta de una verdadera inteligencia táctica. Y la cuarta, enfatiza en la debilidad que representa la disyuntiva entre acción integral y acción social.

#### **Abstract**

*This paper describes four weaknesses of the current Colombian strategy to combat insurgency, based upon a comparative analysis of the Colombian conflict, between 2002 and 2010, and the conflict in Malaysia, between 1948 and 1960. The first weakness addresses the lack of continuity of the State Security Policy desig-*

*ned to manage the conflict. The second refers to the strategy priorities; in this sense the paper remarks that while the Malaysian Government gave priority to the neutralization of the political and ideological organization of the rebels, Colombia's government has given priority to the military defeat. The third is related to the lack of a real tactical intelligence. The fourth emphasizes in the weakness that represents the dilemma between Comprehensive Actions and Social Actions.*

## Introducción

Los dos periodos del presidente Uribe marcaron un cambio sustancial en la estrategia contra la insurgencia desde los años 60. La Política de Defensa y Seguridad Democrática ha intentado corregir los grandes errores observados en los anteriores gobiernos. Gracias a su política de seguridad, el gobierno recuperó el control y la seguridad de las principales vías del país y los centros urbanos. Los indicadores de acciones terroristas contra la población muestran una reducción significativa. Las Fuerzas Armadas han retrocedido los planes estratégicos de las Fare y el ELN, de una fase de guerra de movimientos a su fase inicial de guerra de guerrillas. Por primera vez se asestó varios golpes contra los principales cabecillas de estas organizaciones. En general, con la estrategia de Uribe se ha devuelto a los colombianos una importante sensación de seguridad, casi olvidada en las últimas décadas.

Aunque los resultados de esta estrategia han sido evidentes y positivos, están lejos de ser definitivos. Varias estructuras de las Fare continúan con capacidad de daño y con un potencial de recuperación. En el 2009 y 2010 algunas estructuras han reanudado

---

<sup>1</sup> Las Fare han tratado de desarrollar tres etapas en su guerra insurgente al estilo de Mao Tse-Tung en China, quien determinó su Guerra Prolongada en tres fases progresivas: *Guerra de Guerrillas*, *Guerra de Movimientos* y *Guerra de Posiciones*. Ver: Mao Tse-Tung, *Selección de Escritos Militares*, Ediciones de lenguas extranjeras, Pekín, 1967, p. 235.

sus ataques, especialmente en el suroccidente del país. En algunas áreas rurales como en la parte serniselvática de la Orinoquia, el occidente y el sur del país, el Nudo de Pararnillo y la región de Catatumbó, las Fare aun pueden ejercer un control coercitivo; han encontrado mecanismos de adaptación a la estrategia de gobierno. Ejemplo de ellos es el Plan Renacer cuyo objetivo es la supervivencia y vigencia de la estructura mediante acciones de guerra de guerrillas a nivel táctico. Como menciona Pedro Medellín: *"Los resultados de la Seguridad Democrática, lejos de revelar un cuadro de situación que justifique su continuidad, en realidad pone en evidencia tres focos de problemas que concluyen en un escenario cada vez más complejo"*:

La insurgencia en Colombia no ha alcanzado un estado de irreversibilidad. Por el contrario, ellas, especialmente las Fare, aun tienen capacidad de recuperarse y continuar con sus planes estratégicos. Así mismo, el narcotráfico y las nuevas bandas criminales continúan con acciones delincuenciales en varios centros urbanos y rurales del país. En este escenario, la pregunta obvia es, ¿Qué le hace falta a la actual estrategia para derrotar la insurgencia en Colombia? El presente trabajo se enfoca en tratar de contestar esta pregunta. Especialmente, se plantea como tesis que el Estado colombiano no ha solucionado en forma definitiva su prolongado conflicto, por presentar una serie de debilidades en sus estrategias política y militar.

En consecuencia, el trabajo trata de describir cuatro debilidades en la actual estrategia colombiana, las cuales serán valoradas a través de un análisis comparativo con el conflicto en Malasia de-

---

2 Según Medellín, los tres focos son: primero, no se ha logrado el objetivo de restablecer el control territorial; Segundo, la Seguridad Democrática ha debilitado la institucionalidad militar, y tercero, la Seguridad Democrática puso en evidencia la frágil ética de los civiles. Ver: Medellín, Pedro. *No todo vale en la guerra. Una evaluación de los ocho años de Seguridad Democrática*. En: Pedro Medellín y Alfredo Rangel. *Política de Seguridad Democrática*. Bogotá: Editorial Norma. 2010, p. 229.

sarrollado entre 1948 y 1960. Cada una de estas debilidades representa partes del presente ensayo. La primera, aborda la falta de continuidad de una política de seguridad del Estado para enfrentar el conflicto. La segunda, expone la prioridad a la derrota militar de la subversión y no a la neutralización de la organización política e ideológica que dio el gobierno malayo. La Tercera, da cuenta de la falta de una verdadera inteligencia táctica. Y la cuarta, menciona la disyuntiva entre la Acción Integral y la Acción Social. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones.

### 1. La falta de una política de seguridad por parte del Estado para enfrentar el conflicto.

La contrainsurgencia en Malasia, duró 16 años en condiciones mucho más favorables para los ingleses que la situación actual para el gobierno colombiano. Los ingleses declararon la victoria en 1964. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los jefes máximos y los últimos reductos de la guerrilla no se desmovilizaron hasta después de 20 años.

Desde el inicio de la emergencia en Malasia, de 1948 a 1960, los británicos reconocieron que enfrentar a los revolucionarios era una tarea de la administración civil y no militar.<sup>3</sup> Ellos estaban convencidos de que la revolución podría ser manejada manteniendo la ley y el orden y garantizando efectiva administración

3 Según la investigación de Rangel, las características de la inmigración china, las diferencias socioeconómicas y políticas entre los grupos y las características de las tres comunidades étnicas, sumadas a la política británica de preferencia por los malayos, crearon condiciones para el conflicto. El ambiente fue favorable para conformar un partido revolucionario, al permitir que las inconformidades chinas se convirtieran en acciones revolucionarias. La relación política entre malayos y los chinos fue lo que configuró la dinámica interna y la que en últimas le dio carácter de conflicto. Ver: Rangel, Alfredo, Guerra Insurgente, Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia. Intermedio Editores, Bogotá, 2001, p. 161. Y para una comprensión del conflicto en Malasia, ver Richard Clutterbuck, *The Long, Long, War. The Emergency in Malaya 1948-1960*, Londres, Cassel & Company Ltd, 1966.

de gobierno. Al respecto menciona Waller que "*La filosofía del gobierno británico en Malasia fue que la norma y la ley, y por lo tanto el control civil, deberían ser lo más importante [...] la responsabilidad de dirigir la campaña contrainsurgente recayó en el gobierno civil*":

Aunque este conflicto tuvo varias fases con diferentes niveles de violencia, los británicos le dieron la responsabilidad dual de administración de gobierno y director de operaciones a un representante civil en Malasia y lo denominaron el *Alto Comisionado Británico*. Esta conducción civil se dio en todos los niveles, desde el nacional hasta el distrital. Aún más, el poder civil era el que articulaba la cooperación entre el Ejército y la Policía. Y un elemento para destacar: las funciones del Ejército y de la Policía estaban claramente diferenciadas, aun cuando su cooperación era interactiva; al primero, le correspondía las operaciones ofensivas contra los grupos guerrilleros localizados generalmente en la parte selvática; los segundos, eran los encargados de la defensa estática de las aldeas.

La integración del poder civil, el Ejército y la Policía, se dio en la práctica en los llamados *Comités de Guerra*, incorporados también por sectores económicos sociales y étnicos; de resaltar la autonomía regional para la toma de decisiones. Había gran nivel de descentralización en el mando y control de las operaciones. Pero una vez más, estas eran dirigidas por el poder civil, el Ejército, la Policía y los líderes de la comunidad, y estaba orientada hacia la

4 Waller, P.G.B., *A study of the Emergency Regulations in Malaya, 1948-1960*, Manlo Park, CA, Stanford Research Institute, March 1967, p. 3. Citado en Rangel, *ibíd.*, p. 178.

5 Las fases eran: *la primera fase o defensiva*, los británicos evitan que la insurgencia presente una escalada; *la segunda fase o fase ofensiva*, donde el poder de los comunistas es debilitado y quebrado; y *la tercera fase o victoria*, momento en que los comunistas son destruidos y se establece la independencia malaya. Rangel, Alfredo, *Guerra Insurgente*, Op. Cit., p. 179.

6 *Ibíd.*, p. 379.

conquista de las mentes y los corazones de la población, con el fin de quitarles apoyo a los guerrilleros. La Estrategia reconocía que la insurgencia tenía unas causas y era preciso encontrarlas, y que el gobierno estaba en la obligación de satisfacer las necesidades básicas de la población<sup>7</sup>.

En contraste, la estrategia colombiana ha sido cambiante en cada gobierno y ausente de una política de seguridad de Estado. Desde el origen del conflicto colombiano la responsabilidad de su solución ha sido casi exclusiva de los militares. El presidente Alberto Lleras Camargo, en su afán por aislar a los militares de la influencia política bipartidista de los años 50, sentó las bases para dejar el problema de conflicto a los militares. Como menciona Francisco Leal: "...el presidente (Alberto Lleras Camargo) sentó las bases de la autonomía relativa castrense, al recalcar que así como ellos no debían intervenir en asuntos partidistas, los políticos tampoco interferirían en materias militares". Desde entonces la política de Estado quedó circunscrita a lo económico, los asuntos partidistas, a la potestad de los gobiernos y sus coaliciones, y la cuestión militar, a la cúpula castrense<sup>8</sup>.

Esta situación ha llevado a que los militares propendan, o al menos propongan, para que los gobiernos lideren una solución política y social del conflicto, en donde la participación militar sea tan solo un componente a las reformas estructurales requeridas. El Plan Lazo (1961) y el Plan Andes (1967) son ejemplos evidentes. En uno de los apartes del Plan Lazo destaca: "*Una parte esencial de estas operaciones es el empleo conveniente de las medidas de acción civil, para conquistar el apoyo de la población y ganar una medida de estabilidad política y de progreso económico y social,*

7 Ibid., p. 380.

8 Leal Buitrago, Francisco, *La inseguridad de la seguridad, Colombia 1958 - 2005*. Editorial Planeta, Bogotá, 2006, p. 58.

9 Ibid., p. 71

lo cual reduce o elimina ciertas condiciones de las actividades de las cuadrillas de bandoleros"<sup>10</sup>.

Paradójicamente, los planes no tendrían el apoyo requerido por los gobiernos de turno. El Plan Lazo, en su componente de acción cívica, había sido apoyado sustancialmente por el Programa de Asistencia Militar norteamericano y no por el Congreso colombiano<sup>11</sup>. En 1968 comenzó la ejecución del Plan Andes; pero un año después, fue suspendido, debido a la declaratoria de ilegalidad del sistema de reclutamiento y la destitución del comandante del Ejército, gestor e impulsor del Plan<sup>12</sup>. Algunos escritores calificarían estos planes como *desarrollistas*<sup>13</sup>. Situación que acarrearía problemas a los militares ante el gobierno y los partidos políticos, por la supuesta injerencia de los generales en la política.

Esta situación tuvo algunos cambios en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) al considerar la situación de las guerrillas como problema político y la combinación del tratamiento militar con las negociaciones, impulsando un proceso de paz. Otro intento se dio en el gobierno de César Gaviria (1990-1994) con su *Estrategia Nacional contra la Violencia*. Esta última marcaría una nueva visión política sobre seguridad nacional<sup>14</sup>. Sin embargo, al final de los dos periodos de gobierno, se abandonarían la dirección política por dar una solución militar al problema del conflicto. La toma del Palacio de Justicia y la lucha contra las ma-

10 Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, *Plan Lazo*, Archivo Operacional, 11 abril de 1962. p. 6.

11 Torres Del Río, César, *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*. Editorial Planeta, Bogotá, 2000, p. 133

12 Leal Buitrago, Francisco, Op. Cit. p. 72.

13 *Ibíd.*, p. 72. Buitrago y otros académicos, caracterizan así, a los generales como Ruiz Novoa, Gabriel Puyana y Álvaro Valencia Tovar entre otros militares de los años 60, quienes trataron de implementar estrategias para la solución de los problemas sociales y económicos, como parte fundamental para la solución del conflicto.

14 *Ibíd.*, pp. 97-130.

fias de las drogas<sup>15</sup>, respectivamente, harían cambiar los planes políticos. Con el presidente Samper (1994-1998) transcurrió un periodo caracterizado por total ausencia de estrategias contra la subversión. La problemática de la injerencia del narcotráfico en la política nacional fue bastante crítica en el país y en los círculos oficiales de los Estados Unidos, debilitando al gobierno en todo sentido. El gobierno de Pastrana (1998-2002), privilegió su estrategia sobre la búsqueda de un proceso de paz sin tener en cuenta las verdaderas intenciones de los grupos subversivos. En consecuencia, al final del periodo se presenta la ruptura del proceso de paz (febrero 2002), el desprestigio del gobierno y el clamor de la opinión pública para que el siguiente gobierno condujera una ofensiva exclusivamente militar contra la insurgencia.

Con el presidente Uribe (2002 – 2010), se plantea una estrategia integral, pero especialmente una decisión política para derrotar la subversión. Como menciona Alfredo Rangel,

*“Tal vez la principal característica del gobierno de Álvaro Uribe Vélez es que ha puesto por primera vez el tema de la seguridad en el centro mismo de la agenda política nacional en Colombia. [...] hasta la llegada de Uribe los distintos gobiernos habían tenido otras prioridades de tipo social o económico, o se habían centrado en la búsqueda de un acuerdo negociado con los grupos guerrilleros. La seguridad nacional fue hasta el inicio de la presidencia de Álvaro Uribe un tema subordinado y secundario”<sup>16</sup>.*

Y si en las altas esferas del gobierno se desataca la ausencia de estrategias y en especial la falta de decisión política, en las regiones se presenta mayores debilidades. Como menciona Francisco Leal: *“cada vez que se alteraba el orden público, las autoridades civiles (regionales) llamaban a las instancias militares para que estas de-*

15 En especial la fuga y persecución de Pablo Escobar, máximo capo de las drogas para el año 1992. Así mismo, las escaladas terroristas por parte de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar.

16 Rangel, Alfredo. *El éxito de la Seguridad Democrática*, Op cit., p. 3.

*cidieran y actuaran. Ellas casi siempre se limitan a acatar, por ignorancia, tradición, y conveniencia electoral, las decisiones de los militares. No tienen capacidad de discusión política sobre los planes militares*<sup>17</sup>. Aunque esta situación ha empezado a cambiar con el gobierno de Uribe y la Política de Seguridad Democrática, la ausencia de esta estrategia es evidente en buena parte del territorio. Las causas pueden ser muy variadas. Desde falta de conocimiento y liderazgo en el tema de la seguridad, la intimidación de grupos ilegales que continúan con alguna influencia, el interés político regional, o simplemente la falta de compromiso y voluntad.

Otra debilidad de la estrategia es la falta de definición de roles entre el Ejército y la Policía. Varias son las tareas superpuestas en las dos instituciones; ellas están comprometidas en la lucha contra la insurgencia, contra las bandas criminales y sobre el narcotráfico. Aunque en oportunidades se decía que la Policía tenía la responsabilidad en los cascos urbanos y el Ejército en las áreas rurales, en la práctica no opera de esa forma. Hoy vemos unidades regulares y especializadas del Ejército en la mayoría de las ciudades de Colombia. Los problemas de algunas de ellas como las comunas de Medellín, el control sobre las vías terrestres, la seguridad a la infraestructura eléctrica, entre otras actividades, exigen la presencia del Ejército para asumir tareas más policiales que militares. Por el Lado de la Policía ella también se compromete en operaciones contra la subversión y el narcotráfico en aéreas delicadas o *rojás* con fuerzas altamente equipadas y entrenadas al estilo de las Fuerzas Especiales del Ejercito. Cada vez se observa a un Ejército asumiendo y respondiendo, sin herramientas jurídicas, a actividades policiales, y a una policía más en actividades militares.

En consecuencia, los intentos de crear una estrategia integral donde el gobierno lidere la solución de los problemas sociales de

---

17    *Ibíd.*, p. 106.

fondo como la presentada por los británicos en Malasia, fueron condenados, durante cuatro décadas (1962-2002), a concebir la solución del conflicto como un problema menor dirigido en forma exclusiva por los miliares y donde el gobierno no tendría mayores responsabilidades. La ausencia de dirección política también debilita la unidad de mando para dar una solución al problema. Esta dirección política, o mejor decisión política, en todos los niveles y en las tres ramas del poder nacional, debería agrupar todos los esfuerzos institucionales y bajo la dirección del Estado: *ganar la guerra a la insurgencia*.

## **2. Prioridad a la derrota política insurgente sobre su estructura armada.**

En la estrategia colombiana se ha venido dando una prioridad a la confrontación armada de la insurgencia y no a su sistema político e ideológico. Por el contrario, en Malasia, el gobierno dio prioridad a la derrota de la subversión política y no a las guerrillas. Una de las lecciones decisivas del gobierno británico fue su comprensión de que era más importante destruir a la jerarquía paralela que a los propios guerrilleros enfusilados<sup>18</sup>. Esta organización paralela, como existe también en la guerrilla colombiana, están representados en la milicias, auxiliares y simpatizantes. Ellos, enquistados y camuflados en la población, son el poder político y el apoyo logístico que da cuerpo y fuerza a la guerrilla. Sin ellos no es posible que una guerrilla sobreviva. Por eso la clave del éxito contrarrevolucionario británico fue la destrucción del Min Yue y de la infraestructura del Partido Comunista en Malasia antes que la estructura armada de estos grupos<sup>19</sup>.

La estrategia consistía en aislar la población de las organizaciones políticas y del apoyo de los comunistas, de tal forma que se obli-

18 Rangel, Alfredo. *Guerra Insurgente*, Op. Cit., p. 255.

19 Sarkesian, Sam, *Unconventional conflicts in a New Security Era: Lessons from Malaya and Vietnam*. En: *Ibíd.*, p. 255.

gara a las guerrillas a internarse en las selvas. La segunda tarea demandaba hacer peligroso el contacto de los habitantes de las villas con los guerrilleros, obligándolos a establecerlos sólo a través de milicianos en cubierta<sup>20</sup>. Con controles sobre la población y un trabajo profundo de inteligencia, estas milicias y los auxiliares en la población, podrían ser arrestados por las autoridades respectivas. La última tarea era el trabajo psicológico y de chantaje sobre los contactos con el fin de obtener su desertión.

Sin embargo, hay que destacar que el gobierno británico cometió errores estratégicos en este sentido en la etapa inicial de la problemática. El Estado fue muy ineficaz, pues se basó en una visión muy distorsionada de la naturaleza de los rebeldes y de sus apoyos. Estos fueron calificados como simples *bandidos y delincuentes comunes*<sup>21</sup>, términos también usados para calificar los guerrilleros colombianos. El gobierno británico desconoció inicialmente el fenómeno insurgente como objeto de política y lo reducía simplemente a un problema policial. Después de reconocer sus errores la estrategia cambió. El Estado tomó acción importante donde la guerrilla llenaba la ausencia de la administración civil y control gubernamental y, por esta vía, ganaba el apoyo de la población<sup>22</sup>.

La estrategia colombiana se ha caracterizado por no orientar su esfuerzo sobre las organizaciones políticas de la insurgencia. La guerrilla ha aprovechado esta debilidad para hacerse fuerte en este campo, centrando en copar su poder local (en los municipios), lo que guarda una gran similitud con el caso de Malasia<sup>23</sup>. Ellas han privilegiado la presencia armada en las zonas selváticas y el trabajo político de masas en aéreas más pobladas (cabeceras municipales y veredas). En los centros poblados, hacen un gran esfuerzo por infiltrar sus milicias en los cargos administrativos, en

20 Ibid., p. 226.

21 Ibid., p. 380.

22 Ibid., p. 381.

23 Ibid., p. 374.

la parte fiscal y en lo político. Esto sucede principalmente en áreas que aún continúan con alta influencia guerrillera, como Arauca, Caquetá, Cauca, Nariño, Putumayo y áreas puntuales como el Nudo de Paramillo, Catatumbo, Sur de Bolívar y Bota Caucana. También es importante reconocer, que este trabajo cada vez es más difícil de realizarlo por la insurgencia, debido a la ofensiva de la Fuerza Pública.

Es evidente y comprensible que los gobiernos manejen bajo una óptica política, la concepción de grupos insurgentes como terroristas o simplemente delincuentes. El gobierno británico en su conflicto del Norte de Irlanda, nunca reconoció al IRA como movimiento político. Siempre los calificó de terroristas. Sin embargo, llegaron a una negociaciones políticas (The Good Friday Agreement). Pero es un error que los mismos gobiernos no entiendan la naturaleza de los conflictos. Esto ha sucedido en varias décadas en los gobiernos colombianos e incluso en la estrategia militar. Como menciona Alejo Vargas: *“Las guerrillas en Colombia surgen como actores políticos; aunque algunos dan prioridad a su dimensión militar durante ciertos periodos, el movimiento guerrillero, en su conjunto, mantiene un rol de protagonismo político (expresado en la incidencia que tiene en la vida nacional, en su accionar político-militar y en su influencia sobre los movimientos sociales predominantes)”*<sup>24</sup>. Aunque esta influencia es cada vez menor y desaprobadas por la mayoría de los colombianos, es indispensable que el gobierno y los militares tengan claro que las guerrillas no son simples delincuentes o terroristas. Ellos tienen una organización política, incluso más que militar. En consecuencia, una estrategia exitosa debería considerar la naturaleza del conflicto, sus actores, sus objetivos y la forma de como ellos actúan.

---

24 Vargas Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto Colombiano, antecedentes y perspectivas*. Intermedio Editores, Bogotá: 2002, p. 258.

### 3. La necesidad de fortalecer la inteligencia táctica.

Los británicos en Malasia, sabían que así como el principio de la *Masa* era a la guerra regular, la *inteligencia* lo era en la guerra contra insurgente. El esfuerzo de inteligencia lo hicieron en todos los niveles, tanto en el estratégico como en el táctico. En 1950 el general británico nombrado como director de operaciones en Malasia, diseñó el Plan Briggs, el cual señalaba que el gobierno civil era el principal responsable de dar respuesta a los revolucionarios. El gran éxito de este plan fue que logró crear el ingrediente vital que faltaba para conseguir la victoria: la inteligencia, la clase de inteligencia precisa para lograr que los guerrilleros librarán la batalla con los soldados en un mismo terreno<sup>25</sup>.

A diferencia de Colombia, en Malasia la Policía era la responsable principal de recolectar y procesar las informaciones para convertirla en inteligencia<sup>26</sup>. Aunque es importante agregar que la inteligencia de la Policía recibía capacitación y retroalimentación por parte de la inteligencia del Ejército. La Policía disponía para desarrollar el trabajo de la inteligencia de la *Sección Especial*. Esta sección era el brazo armado y el instrumento fundamental para hacer inteligencia sobre los revolucionarios<sup>27</sup>. En buena parte de las operaciones realizadas por el Ejército, la *Sección Especial* fue la responsable de suministrar la inteligencia necesaria.

---

25 Rangel Alfredo, Op. Cit., p. 204.

26 El general Sir John Harding, Comandante en Jefe, *Far East Land Forces*, en abril de 1950, mencionaba que se tenía muchas debilidades en inteligencia. Por tal motivo ordenó que el Servicio de Inteligencia debía depender, casi enteramente, sobre la policía, quien a su turno, debe depender sobre la confianza de la población. Un año después, la inteligencia estaría integrada tanto por la policía como el Ejército, pero en cabeza de un sólo oficial de policía. Este centro de inteligencia dependería exclusivamente del Director de Operaciones en Malasia. Ver: Nagl, John A. *Learning to eat soup with a knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*. University of Chicago Press edition, 2005, p. 73.

27 *Ibid.*, p. 180.

¿Pero porqué era la Policía y no el Ejército la responsable de la inteligencia? La razón es simple. La Policía estaba encargada de controlar las áreas urbanas y al Ejército le correspondía las operaciones en la Selva. En consecuencia, la Policía tenía un mayor contacto con la población y estaba más cercana a las milicias y auxiliares de la guerrilla. El coronel británico John Nagl, refiriéndose a la experiencia en Malasia señala que: "*Hubo peligros de vicios en el proceso de inteligencia: no inteligencia significó no contacto con la población, y no contacto con la población, significó no inteligencia*"<sup>28</sup>. Cualquier información, cualquier dato que se obtenía del personal enemigo como producto de su captura, o muerte, de su equipo y documentos, eran enviados y concentrados por la Policía y no mantenidos por los militares. El establecimiento de una sola organización de inteligencia hizo más rápida la recolección de información, permitió brindar inteligencia de manera eficiente, oportuna y permitió analizarla y difundirla eficientemente. Esta Sección Especial tuvo alcance desde el nivel más alto hasta el nivel más bajo (táctico) como en los distritos y puestos de policía individuales<sup>29</sup>.

La Fuerza Pública colombiana ha realizado grandes avances en la inteligencia estratégica. Los resultados son evidentes. Sin duda, la operación Jaque es la máxima expresión de un trabajo de inteligencia al máximo nivel que permitió dar uno de los más importantes golpes a las Farc en toda su historia. Gracias al fortalecimiento y coordinación entre diferentes Fuerzas, de la inteligencia estratégica, se logró poner fuera de combate a importantes cabecillas y destacados mandos medios de todas las organizaciones que amenazan la seguridad de los colombianos<sup>30</sup>.

28 Nagl, John A. *Learning to eat soup with a knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*. University of Chicago Press edition, 2005, p. 92.

29 *Ibíd.*, p.181.

30 En el informe sobre los resultados de la Política de Seguridad, el Ministerio de Defensa reporta la neutralización de 24 cabecillas de las diferentes organizaciones. Ver: República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. *Canso-*

Los anteriores resultados han sido propiciados por parte de unidades especiales del Comando General de las Fuerzas Militares y de cada Fuerza. Sin embargo, *la inteligencia táctica* o la que también denominan *de combate*, que es aquella que deben realizar las unidades regulares y de contraguerrilla en sus jurisdicciones o áreas de combate respectivamente, carece de los resultados que sí se han obtenido a nivel estratégico<sup>31</sup>.

La inteligencia estratégica ha debilitado a la guerrilla en Colombia. Pero, si se quiere avanzar a la terminación del conflicto en forma definitiva, se requiere hacer una reestructuración de la *inteligencia de combate*. El problema radica en que si no hay una eficiente inteligencia en el campo de combate, nuevos guerrilleros reemplazarían a aquellos (cabecillas) que hayan sido neutralizados por la inteligencia estratégica, prolongando el conflicto por varias décadas más. La otra razón es que, como ya se expuso en el presente trabajo, la guerrilla radica su fuerza en el control territorial de sus áreas de influencia para obtener poder local. El trabajo de la guerrilla en lo político y de masas en las regiones, municipios, o veredas, no podría ser neutralizado sin fortalecer y reorientar *la inteligencia táctica*. Es más, las acciones terroristas al estilo de guerra de guerrillas en las cuales están empeñadas estas organizaciones, especialmente las Fare, en los últimos dos años (Plan Renacer), sería difícil de evitarlas sin dicha inteligencia. Así mismo, la lógica dice que, entre más se disminuyen la cantidad de hombres en la guerrilla<sup>32</sup> (siendo más difícil su localización), la necesidad por precisar la inteligencia se incrementa.

---

*lidación de la Seguridad Democrática. Un esfuerzo con decisión y resultados, julio 2006 - mayo 2009.* pp. 17 - 19.

- 31 Al parecer, *la inteligencia de combate* es una de las áreas que presenta mayores dificultades a nivel táctico, a ella se le podría atribuir como una de las causas de la disminución de los resultados operacionales en el 2009.
- 32 La guerrilla pasó de 18.000 hombres del 2002 a 6.000 en el 2007, entre desertores y bajas perdieron el 60% de sus hombres. Ver: Rangel, Alfredo, Op. Cit., p. 12.

Por otro lado, se propone estructurar el trabajo de *inteligencia de combate*. Al parecer, la inteligencia de combate se está relegando únicamente a la observación e iniciativa que las pequeñas unidades (pelotón y compañía) puedan tener y desarrollar en un área de operaciones. Se deben colocar unidades de cuadros y soldados, capacitadas y organizadas exclusivamente al trabajo de *inteligencia de combate*. La oportunidad de contacto con la población por parte de la Policía se debe aprovechar. Incluso hay experiencias donde la combinación de oficiales del Ejército con la inteligencia de la Policía, a nivel local ha dado excelentes resultados<sup>33</sup>. Como se muestra en la experiencia británica en Malasia, las unidades se dedicaban, en una primera etapa, en la obtención de inteligencia. Se debía conocer el enemigo, no solo su organización militar sino también y en especial su organización política y de masas. Solo hasta entonces se podía pasar a una segunda fase de operaciones<sup>34</sup>.

#### 4. La disyuntiva entre la acción integral y la acción social

Unos de los éxitos en Malasia para los británicos fue el *Plan de Mentes y Corazones*<sup>35</sup>. Este plan perseguía dos objetivos. El primero, sobre los insurgentes, en la búsqueda de su desertión. Era más efectivo obtener su información que su muerte. El segundo objetivo era sobre la población con el fin de persuadir a las masas que el gobierno era capaz de suministrar servicios de primera

33 Segura, Jorge A. *Le conflit arme colombien : d'une analyse des intérêts géostratégiques dans le département d'Arauca a une vision nationale*. Publicado el 1 junio 2006. En: [www.college.interarmees.defense.gouv.fr/article.php3?id\\_article=170](http://www.college.interarmees.defense.gouv.fr/article.php3?id_article=170). En este trabajo se presentan recomendaciones a la estrategia militar teniendo en cuenta las experiencias de oficiales de inteligencia en el departamento de Arauca. Ellos trabajaban con la policía de los municipios. Incluso compartían instalaciones para pernoctar. El trabajo coordinado e integrado sirvió para detectar las redes de milicianos en municipios como Tame y Puerto Rondón.

34 Rangel Alfredo. Op. Cit, p. 206.

35 *Ibid.*, p. 93.

necesidad y de derrotar a la insurgencia<sup>36</sup>. La idea era persuadir a la población de Malasia de que dejara de amparar al Partido Comunista Malayo – PCM, castigando a aquellos que ayudaban a las guerrillas, y al mismo tiempo, premiando con apoyos de seguridad, sociales, económicos y políticos, en mejores situaciones que aquellos que el PCM podría brindarle<sup>37</sup>.

Pero lo que había de fondo en el Plan de Mentes y Corazones era una doctrina contrainsurgente como respuesta a la doctrina insurgente Maoista, la cual tenía una influencia significativa en la insurgencia Malaya. El concepto de Mao, argumenta que *los revolucionarios son como pez que nadan en el agua conformada de gente*. Entonces, un tema central para derrotar a los insurgentes es *separando al pez del agua*<sup>38</sup>. Esto explica en la estrategia británica, que uno de sus principales objetivos era aislar la guerrilla de la población. Pero la metodología no solo consistía en los aspectos psicológicos. También comprendía trascendentales acciones como el establecimiento de nuevas villas. Trasladaban a los campesinos de aéreas infectadas por guerrillas a centros específicos donde eran cuidados por la policía y milicias (Home Guard). Allí se les garantizaba la seguridad y sus demás necesidades básicas a través de programas sociales, económicos y políticos.

El Plan de Mentes y Corazones utilizó también otros métodos para realizar una campaña psicológica sobre los dos objetivos arriba mencionados. Los medios de comunicación como radio, prensa y televisión fueron direccionadas hacia estas tareas y tuvieron excelentes resultados. Así mismo, es importante resaltar que el

36 Nagl, John A. Op. Cit., p. 93.

37 Rangel Alfredo. Op. Cit., p. 211.

38 Naghl, cita la frase de Harry Summer para explicar que en la derrota a una insurgencia es necesario utilizar una estrategia indirecta en vez de una directa. La indirecta consiste en separar a la guerrilla de la población. La directa consiste en enfrentarla con la metodología de una guerra convencional al estilo napoleónico: derrotando solamente sus fuerzas armadas. Ver: Nagl, John A. Op. Cit., p. 27.

trabajo fue acompañado de un plan de recompensas que también daría importantes resultados, especialmente sobre cabecillas.

El Estado colombiano ha hecho también, enormes avances en el tema de la acción psicología y social hacia la población afectada por la violencia y la insurgencia. Las Fuerzas Militares le han denominado a este esfuerzo la *Acción Integral*<sup>39</sup>. El gobierno implementó en el 2004 el Centro de Coordinación de Acción Integral - CCAI, equipo interinstitucional conformado por 14 delegados permanentes de distintas instituciones del Estado, con el fin de fortalecer la legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado en zonas específicas del territorio nacional donde había sido débil y en las que se está avanzando en seguridad<sup>40</sup>. Los trabajos y logros son evidentes. El Programa de la Presidencia reporta importantes avances como: coordinación inter-agencial de diferentes instituciones, incluida las Fuerzas Armadas; creación de los Centros de Coordinación Regional - CCR para implementar a nivel local los planes del CCAI; definición zonas focalizadas para el Plan Nacional de Consolidación, y una inversión entre los años 2004 y 2008 de \$894.387.500.236 en las diferentes líneas estratégicas de consolidación (atención humanitaria, desarrollo económico y social, gobernabilidad, justicia y seguridad y ordenamiento de la propiedad)<sup>41</sup>.

Sin embargo, ese esfuerzo puede perderse por falta de una doctrina. Varios países coinciden en tres fases para el uso de la Acción Integral y la Acción Social por parte del Estado<sup>42</sup>. El primer paso

39 Se entenderá por Acción Integral las acciones directas que hacen las unidades militares y de policía tendientes a conseguir el apoyo de la población; y acción social, aquellas que realiza la presidencia con las diferentes instituciones del Estado, incluyendo las Fuerzas Armadas, para recuperar la presencia y acción del Estado en las zonas más afectadas por la guerrilla.

40 Presidencia de la República de Colombia, *Plan Nacional de Consolidación*, Resumen Ejecutivo, Bogotá, febrero 2010, p. 2.

41 *Ibíd.*, p. 14

42 Un ejemplo es el Estado de Israel. Entrevista realizada al General \* Michael Gil del Ejército de Israel, en Bogotá octubre 2009.

consiste en realizar todas las operaciones militares para recuperar una zona infectada de guerrilla. En esta fase, no se hace ningún tipo de acción hacia la población civil, por cuanto las operaciones son ofensivas y no hay condiciones de seguridad. En una segunda fase, cuando se han ganado algunos niveles de seguridad, se debe realizar la Acción Integral, como una operación dirigida y ejecutada por las unidades militares. Estas unidades han disminuido las operaciones ofensivas e incrementa las operaciones de control y seguridad a la población. Una tercera fase, la desarrolla las instituciones del Estado, para consolidar el territorio mediante la presencia del mismo y la solución de las principales causas que generaron el conflicto. En esta fase la presencia militar es mínima privilegiada más por las fuerzas de policía.

El problema es que en el conflicto colombiano no se están siguiendo los anteriores parámetros, a excepción de algunas zonas. Por ejemplo, en la zona de los Montes de María, se desarrollaron las tres fases en forma ordenada. Primero fueron las operaciones militares logrando la neutralización de la mayoría de la estructura armada de las Fare, las Fuerzas Militares desarrollaron su Acción Integral, y solo después de este trabajo se inició con la etapa de consolidación por parte del Estado. Sin embargo, en otras zonas de influencia insurgente, como la Macarena, Sur del Tolima, Catatumbo, Nariño, Nudo de Paramillo y Arauca, la Acción Social inició trabajos desde la primera etapa. Es decir, se están desarrollando en forma simultánea las operaciones militares ofensivas con las de consolidación.

Para mostrar los posibles errores en que puede caer el gobierno colombiano, se citará el ejemplo de Arauca. El departamento se encontraba en la primera etapa de operaciones militares ofensivas desde finales de los años 90. Sin embargo, se han hecho esfuerzos de Acción Integral y consolidación desde la misma época que en que empezaron las operaciones ofensivas. La carretera Bojaba, Saravena, Araucita fue su principal proyecto. Este fue realizado con recursos departamentales y mano de obra militar.

Logró terminarse a un alto costo, por cuanto el Ejército sufrió varias bajas en sus hombres. Los objetivos de buscar el apoyo de la población están aún en duda. A partir 2002 (fecha en donde ya se había terminado el proyecto de la carretera) y por varios años, se registraron una gran cantidad de acciones terroristas en el departamento. Incluso en el mismo sector de la carretera. Es posible que el esfuerzo del proyecto se haya perdido en gran parte<sup>43</sup>.

Actualmente, la Acción Social puede estar ejecutando varios proyectos en zonas donde no se ha estabilizado la seguridad. Además de las consecuencias anteriores, se podría presentar incluso, que la guerrilla utilice las obras y acciones del Estado a su favor. Por ejemplo, la guerrilla necesitaba una carretera para unir la Uribe (Meta) y Colombia (Huila). Ellos habían hecho esfuerzos y coerciones locales para abrir esa ruta por considerarla estratégica. Paradójicamente, ahora es el "Estado quien la construye.

Otra debilidad es que los recursos pueden ser orientados, no a las principales necesidades de la población afectada, sino a intereses políticos locales. Por último, al reemplazar la Acción Integral por la Acción Social del gobierno, como se viene presentando en las zonas arriba mencionadas, se perderían los principales objetivos de la primera acción: que las unidades militares se ganen el apoyo de la población y en consecuencia, se facilite la consecución de inteligencia para realizar las operaciones ofensivas. Estas son indispensables para debilitar, en forma irreversible, la estructura armada de la insurgencia y entonces garantizar la fase de consolidación por parte de la Acción Social.

---

43 A pesar de grandes esfuerzos realizados por el gobierno y sus Fuerzas Militares, Arauca continúa siendo un departamento donde las guerrillas de las Fare y el ELN tienen importantes asentamientos e influencia. Ellos, continúan realizando acciones terroristas, aunque con menor intensidad. Ver por ejemplo algunas acciones terroristas del 2009. En: Revista Portafolio, del 8 abril del 2009, en línea en: acciones [http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2009-04-08/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_PORTA-4955401.html](http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2009-04-08/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4955401.html)

## 5. Conclusiones

El conflicto en Malasia dejó varias lecciones importantes para tener en cuenta por gobiernos y sus fuerzas armadas, involucrados en los actuales conflictos como Irak y Afganistán. El gobierno colombiano podría aprovechar esta experiencia también; más allá de las diferencias contextuales evidentes entre los dos conflictos, es posible extraer ciertos elementos de la estrategia británica para corregir y ajustar en la colombiana. En primer lugar, establecer una Política de Estado para *ganar la guerra a la insurgencia* es una prioridad. Concebir la solución del conflicto como un problema menor dirigido en forma exclusiva por los miliares y donde el gobierno no tenía mayores responsabilidades, debe quedar en el pasado. La decisión y dirección política, en todos los niveles y en las tres ramas del poder nacional, debe permitir integrar todos los esfuerzos institucionales del Estado. Esta decisión es trascendental no solo para los colombianos de hoy, sino también, para las próximas generaciones y el futuro del país.

En segundo lugar, dar prioridad a la derrota política insurgente sobre su estructura armada. Es indispensable que el gobierno y sus Fuerzas Armadas tengan claro que las guerrillas son simples delincuentes o terroristas. Con una organización principalmente política, además de la armada. En consecuencia, una estrategia exitosa debería privilegiar la neutralización del aparato político e ideológico de la insurgencia. Las operaciones militares serían tan solo un soporte a la enorme acción jurídica y política del Estado para contrarrestar los grupos de milicias y activistas políticos de la insurgencia.

En tercer lugar, el fortalecimiento de la inteligencia táctica es un reto importante. El modelo dado por los británicos en Malasia, como la utilización de la inteligencia en cabeza de la Policía y demás conceptos empleados en este tema, podría derivar en otras ideas para llegar a una estrategia más eficiente para las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas deben considerar la reestructuración del trabajo de *inteligencia de combate*.

Y en cuarto lugar se debe solucionar la disyuntiva entre la Acción Integral y la Acción Social. Ellos son elementos importantes que podrían fortalecer la estrategia del gobierno evitando perder los esfuerzos y avances que sobre el tema se han logrado.

Pero los argumentos del presente trabajo también generan un análisis global sobre el conflicto colombiano. Un elemento fundamental es que no se puede concebir una estrategia sólida si no se ha entendido la naturaleza del conflicto. Se debe tener en cuenta su carácter y su conducción. En la primera, se debe tener conciencia de quién combate y por qué combate. En la segunda, cómo combaten. Precisamente el presente ensayo ha querido dejar la reflexión que para la solución definitiva del conflicto colombiano, debemos entender la insurgencia como organización política antes que militar.

Precisamente el principal éxito del General Sir Gerald Templer en Malasia, fue tener claridad en la necesidad de crear un efectivo gobierno, tanto nacional como local. La forma como lo implementó, se fundamentó en los siguientes cinco principios:

1. “El Gobierno debe tener un claro objetivo político: para establecer y mantener una Nación, libre independiente y unida, que sea política y económicamente estable y viable.
2. El Gobierno debe actuar de acuerdo a la ley.
3. El gobierno debe tener un plan general. Este no debe cubrir solamente las medidas de seguridad y operaciones militares. Debe incluir todas las medidas políticas sociales, económicas, administrativas, policivas y demás que le quiten el sustento a la insurgencia.
4. El gobierno debe dar prioridad a la derrota de la subversión política y no a las guerrillas.

5. En la fase de la guerrilla de una insurgencia, un gobierno debe asegurar primero sus áreas bases<sup>44</sup>.

Se puede observar en los anteriores principios de Thompson, que el éxito de su estrategia se fundamentó en tener un Estado que asumió la guerra como un todo, mediante acciones políticas y militares, haciendo especial énfasis en la primera. La Política de Defensa y Seguridad Democrática del actual gobierno ha mostrado el camino y ha dado confianza al país que es muy viable la derrota de la insurgencia. Sin embargo, no se puede caer en triunfalismos. Se debe continuar con optimismo hacia una política de Estado. Claro está, siempre y cuando se tenga la visión completa de la *naturaleza del conflicto colombiano*, como la tuvieron los británicos en el conflicto malayo de la década de los 50.

## Bibliografía

CLUTTERBUCK, Richard, *The Long, Long, War. The Emergency in Malaya 1948-1960*, Londres, Cassel & Company Ltd, 1966.

LEAL BUITRAGO, Francisco, *la inseguridad de la seguridad, Colombia 1958 – 2005*. Editorial Planeta, Bogotá, 2006.

MEDELLÍN, Pedro Y RANGEL, Alfredo. *Política de seguridad democrática*. Bogotá: Editorial Norma. 2010.

Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, *Plan Lazo*, Archivo Operacional, Bogotá, 11 abril de 1962.

NAGAL John a. *Learning toe at soup with a knife. Counterinsurgency lessons from Malaya and Vietnam*. University of Chicago Press, Chicago, 2005.

---

44 El General Sir Gerald Templer fue elegido por el gobierno británico a partir del 7 de febrero de 1952 para derrotar la insurgencia en Malasia. Se le concedió excepcionales poderes civiles y políticos. Él cambió la estrategia a partir de su llegada como máximo representante del gobierno británico en Malasia. Sería el principal artífice en la derrota de la insurgencia en Malasia. Ver: JOHN A. NAGAL. *Learning toe at soup with a knife. Counterinsurgency lessons from Malaya and Vietnam*. Op. Cit., p. 88.

RANGEL, Alfredo. *Guerra insurgente. Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*. Intermedio Editores. Bogotá, 2001.

República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. *Consolidación de la Seguridad Democrática. Un esfuerzo con decisión y resultados, julio 2006 – mayo 2009*.

Revista, AIR AND SPACE POWER. USA. Tercer Trimestre 2009.

THOMPSON, Robert. *Defeating Communist Insurgency, the lessons of Malaya and Vietnam*, Frederic A. Praeger, Inc, Publishers, EE.UU. 1966.

TORRES DEL RÍO, César, *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*. Editorial Planeta, Bogotá, 2000.

TSE-TUNG, Mao, *Selección de escritos militares*, Ediciones de en lenguas extranjeras, Pekín, 1967.

VARGAS, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto Colombiano, antecedentes y perspectivas*. Intermedio Editores, Bogotá, 2002.

### Citas en internet

SEGURA, Jorge A. *Le conflit arme colombien : d'une analyse des intérêts géostratégiques dans le département d'Arauca a une vision nationale..* En: [www.college.interarmees.defense.gouv.fr/article.php3?d\\_article=170](http://www.college.interarmees.defense.gouv.fr/article.php3?d_article=170), [citado el 1 junio de 2006]

[http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2009-04-08/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_PORTA-4955401.html](http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/2009-04-08/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4955401.html), [citado el 8 abril de 2010].

## Consideraciones sobre la lucha contra el terrorismo desde 2001 y las guerras en Afganistán e Irak

*Iván Alejandro Trujillo Acosta*

### Resumen

La lucha contra el terrorismo después de 2001 ha significado transformaciones en el sistema internacional, a partir del cambio en las políticas exterior y de seguridad de los Estados Unidos, los cuales se han reflejado en el desarrollo y carácter de los conflictos en Irak y Afganistán.

La política exterior de los Estados Unidos desde el gobierno Bush con la guerra contra el terrorismo altera el sistema internacional introduciendo nuevas dinámicas y acciones entre los actores del mismo. Estos cambios se reflejan en la naturaleza de los conflictos internacionales de Afganistán e Irak, los cuales se expresan en la estrategia asumida por los Estados Unidos en las confrontaciones, sus características de desarrollo y su finalización.

### Abstract

*War against terrorism has meant changes in international system after 2001 thereupon foreign and security United States' policy change, which have reflected on Iraq and Afghanistan conflicts' development and characteristics.*

*The foreign policy of United States has changed the international system with war against terrorism since Bush administration introducing new actors and dynamics inside each other. These changes are reflected in Iraq and Afghanistan international conflicts' character, which are expressed in United States' adopted strategy in confrontations, characteristics and ending of the conflict.*

**Palabras clave:** Política Exterior, Política de Seguridad, Terrorismo, Estados Unidos, Irak, Afganistán, Guerra.

## **Introducción**

El terrorismo, y específicamente, la lucha contra este, presentan transformaciones desde el 11 de septiembre de 2001. Tras los atentados ocurridos ese día, una serie de acontecimientos han dado lugar a cambios en el sistema internacional.

Este artículo defiende la idea que la lucha contra el terrorismo presenta modificaciones en el sistema internacional desde el 2001 a partir del cambio de la política exterior estadounidense que se reflejan en las guerras de Afganistán e Irak. Estos se originan en los atentados del 11 de septiembre de 2001, que generaron cambios en la política exterior de los Estados Unidos desde el gobierno Bush con la guerra contra el terrorismo, los cuales a su vez, alteran el sistema internacional introduciendo nuevas dinámicas y acciones entre los actores del mismo. Estas alteraciones se reflejan en la naturaleza de los conflictos internacionales de Afganistán e Irak, los cuales se expresan en la estrategia asumida por los Estados Unidos en las confrontaciones, sus características de desarrollo y su finalización desde la política internacional de ese país.

Previo al análisis se hace necesario presentar los conceptos y supuestos sobre los cuales se orientan. En primer lugar, se desarrollará una definición de terrorismo, acompañada de la valoración que se hace del terrorismo para fines del escrito; en segundo lugar, se presentarán los supuestos teóricos que lo respaldan.

Se define al terrorismo a partir del acercamiento del concepto de terrorismo como práctica que realiza Michael Walzer: “[...] *el asesinato aleatorio de personas inocentes impulsado por la esperanza de producir un temor generalizado*”<sup>1</sup>, cometido por parte de actores irregulares.

También, se parte del supuesto de que el terrorismo es una práctica violenta que debe ser proscrita. Esto se sustenta siguiendo la argumentación de Walzer sobre la legitimidad de esta práctica<sup>2</sup>, la cual conduce a establecer que no hay un justificativo moral para esta. En primer lugar, porque no se puede considerar en la mayoría de los casos un último recurso de defensa, tampoco como una última alternativa posible para la defensa de una postura ideológica en la acción colectiva. En segundo lugar, porque la acción terrorista, como forma de violencia organizada no sólo no diferencia fuerzas combatientes de fuerzas no combatientes; ataca a grupos de individuos como parte de un colectivo: “*La característica esencial del terrorismo estriba en que extiende la violencia o la amenaza de la violencia y la pasa de los individuos a los grupos*”<sup>3</sup>. Resumiendo: la injusticia del terrorismo se sustenta en la imposibilidad de legitimar el terrorismo como posibilidad de acción colectiva, la no diferenciación entre combatientes y civiles en esta práctica, y la definición de grupos de personas indiscriminadas como objeto de la violencia a partir de su identificación con un grupo humano.

Sobre los supuestos de análisis, se afirma que los Estados no son actores únicos en el Sistema internacional, puede haber otros actores, que dentro y a través de los Estados también, *se involucran*

1 WALZER, Michael. *Terrorismo y guerra justa*. En: *terrorismo y guerra justa + me veo como un judío comunitario y como un americano liberal*. Barcelona: Katz - CCCB, 2008, p. 9.

2 WALZER, Michael. *Reflexiones sobre la guerra*. Barcelona: Paidós, 2004. Capítulo cinco.

3 WALZER, Michael. Op. Cit., p. 25.

en las Relaciones Internacionales tales como: las empresas transnacionales, actores armados como los movimientos beligerantes y los movimientos insurgentes, o actores civiles como los movimientos sociales, las Organizaciones no gubernamentales iglesias y de diverso tipo.

Los Estados tampoco son actores unitarios ni cerrados porque son la expresión de Sistemas Políticos. Los Estados representan las unidades centrales de decisión de sistemas políticos localizados geográficamente y correspondientes a sistemas sociales distintos, cada Estado representa al sistema político de una sociedad específica. Por tanto, los Estados no son unitarios, porque cada sistema político puede tener un conjunto de instituciones y actores distintos y no necesariamente congruentes con el manejo de las relaciones intersociales, es decir, pueden comprender a actores e instituciones que se relacionan de forma diferente y no necesariamente coordinada con el mundo.

Se asume que las acciones de los Estados en el Sistema Internacional son la resultante en la política exterior en los sistemas políticos<sup>4</sup>. Así mismo, la política exterior se interconecta con otras políticas públicas como resultado de la globalización<sup>5</sup>. En la medida que asuntos de política doméstica pasan a ser parte de redes de instituciones internacionales, políticas públicas domésticas nacionales y/o políticas públicas locales, cada vez más el ejercicio del poder Estatal se ejerce mediante la coordinación entre políticas domésticas y la política exterior por parte de los Estados. Esto se predica no sólo de la regulación de los mercados sino también de asuntos ambientales, técnicos y de cooperación en justicia y seguridad.

---

4 Sobre la caracterización de la política exterior como proceso de toma de decisiones en los sistemas políticos En: GYNGELL, Allan & WESLEY, Michael. *Making Australian Foreign Policy*. Cambridge University Press, 2003.

5 Cf. HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. *Transformaciones globales. Política, Economía y Cultura*. Oxford: Oxford University Press, 2002. Capítulo primero, pp. 1-72.

Se considera que la seguridad no es ni el único ni lo que define necesariamente el interés nacional<sup>6</sup>. Si los Estados son las unidades principales de decisión en sus instituciones al interior de los Estados, estos no sólo buscarían su supervivencia y la seguridad para ellos mismos y para su sistema social, también buscan mantener la estabilidad frente a los estímulos que provengan tanto del interior del sistema, como del ámbito externo del mismo. Dichos estímulos no necesariamente tienen que estar relacionados con la seguridad, también pueden ser de carácter económico, social o inclusive cultural; generando respuestas diferentes del sistema político para el mantenimiento de la estabilidad y el bienestar interno. Lo anterior conlleva a afirmar que no necesariamente el interés nacional se define en la seguridad, también puede estar definido en la defensa de otros valores fundamentales para la estabilidad del sistema político, a través de las actuaciones de los Estados. El interés nacional no es algo supuesto en el estudio de las acciones de los Estados en el sistema internacional, se puede hacer una aproximación a este<sup>7</sup>, como un conjunto de objetivos (dotados de un alcance y características específicas) que sirve de parámetro normativo y cambiante de la política exterior, adoptados mediante procedimientos democráticos.

Finalmente, la Dinámica de la identidad nacional<sup>8</sup> puede incidir en la política exterior a partir de la imagen nacional<sup>9</sup> de la sociedad al interior del sistema político. Cuando, por hechos de diversa índole o acciones de actores estatales, se altera la imagen

6 No se pretende demeritar la seguridad como aspecto de gran importancia para el estudio de las relaciones internacionales ni mucho menos, sino se pretende mostrar por qué no sería el aspecto único que define el interés nacional de los Estados.

7 NINCIC, Miroslav. *The national interest and its interpretation*. En: *The Review of Politics*. Vol. 61. No. 1. Invierno de 1999.

8 BLOOM, William. *Personal Identity, National Identity and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. pp. 76-104.

9 ROBLES, Francisco. *Identidad e imagen nacional: variables internas de la política exterior*. En: Colombia Internacional. No. 33, enero-marzo 1996. pp. 3-11.

nacional sobre la población masiva de tal manera que se amenace la identidad nacional de esta, se movilizará en contra de dicho hecho o acción y apoyará toda iniciativa gubernamental o de otros actores que defiendan o promuevan dicha identidad nacional. En consecuencia, la dinámica de la identidad nacional tiene una relación directa con la política exterior y sus decisores, en la medida en que esta puede influenciar la política exterior desde actores no estatales. De la misma manera, los actores estatales pueden utilizar la dinámica para apoyar decisiones de política exterior así como para construir Nación, mediante la invocación o provocación de esta para incentivar cambios en la población que pueden retroalimentar a la política exterior.

## **1. La política exterior estadounidense, el 11 de septiembre y el sistema internacional**

### ***a. El 11 de septiembre de 2001 y la política exterior de Estados Unidos desde el gobierno Bush.***

El 11 de septiembre de 2001 significó el mayor ataque terrorista en la historia de occidente. También el mayor de una serie de ataques cometidos por la red Al Qaeda, en territorio de los Estados Unidos. También significó un ataque a los lugares dotados de un contenido simbólico: el Centro Mundial de Comercio, el Pentágono y La Casa Blanca<sup>10</sup>; los cuales simbolizaban, respectivamente, los centros económico, de la seguridad y político del poder de los Estados Unidos como Nación, teniendo una importancia más

---

10 Vale la pena aclarar que el ataque que se presume, iría en contra de la Casa Blanca en Washington, no fue culminado debido al choque contra tierra de este avión en Pittsburg; el cual cobró la vida de todos sus abordantes y ocurrió mientras los ocupantes trataban de recobrar el dominio del avión secuestrado por miembros de la red terrorista Al Qaeda. Cf. "Discurso del Presidente George Bush del 12 de septiembre de 2001" EN: ALARCON, Carlos & SORIANO, Ramón. *El Nuevo orden Americano: textos básicos. Normativos, gubernamentales y doctrinales*. Córdoba (España): Almuzara, 2004.

profunda que la que tuvo Pearl Harbor para este país en la segunda guerra mundial<sup>11</sup>.

Estos ataques seguidos de otros, con sobres de ántrax dentro del territorio estadounidense generan terror masivo en la población y configuran una amenaza visible contra la identidad nacional en la población, movilizandó la dinámica de la identidad nacional contra la fuente del terror, y permitiendo el mayor apoyo posible a las iniciativas que le identifiquen como amenaza o enemigo por parte de los decisores estatales así como una presión masiva para su persecución.

El gobierno de turno (la administración Bush) asimiló la amenaza en los altos niveles de gobierno así como en el aparato burocrático militar hacia una concepción de política exterior y de seguridad que concibe al terrorismo como enemigo de la identidad norteamericana. Esto conlleva a considerar que el terrorismo internacional, y específicamente la red terrorista Al Qaeda, como enemigo principal de la seguridad nacional estadounidense.

De tal manera que la política exterior, ligada a la política de seguridad de los Estados Unidos experimenta un cambio en dos momentos: uno de carácter intuitivo, seguido de un cambio institucionalizado hacia la "guerra contra el terrorismo". Ambos están relacionados desde la política exterior, al concebir la lucha contra el terrorismo como un asunto de Interés Nacional.

---

11 "Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Nueva York y Washington, que mataron a cerca de tres mil personas, alteraron y definieron la presidencia de Bush. No exageraba Bush cuando dictaba esa noche en su diario que 'hoy ha tenido lugar el Pearl Harbor del siglo XXI'. En algunos aspectos, los atentados fueron todavía más devastadores. En lugar del Hawái de 1941, que por entonces no era un estado de la unión, los objetivos habían sido los centros de poder de la patria. En lugar de Japón, los ataques estaban dirigidos por un enemigo tenebroso que no tenía país ni ejército visible". WOODWARD, Bob. *Plan de ataque. Cómo se decidió invadir Iraq*. Bogotá D. C, Editorial Planeta, 2004, p. 37.

El desarrollo intuitivo se manifiesta cuando Estados Unidos lidera, con el apoyo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas una intervención armada al país de Afganistán a finales de 2001. Se concibe a Afganistán como un Estado fallido con un régimen político cómplice de Al Qaeda, que realizó los ataques por intermedio de agentes suicidas. Esta propuesta fue acogida en el consejo de seguridad, dando lugar a la invasión militar de tropas multinacionales lideradas por los Estados Unidos para derrocar al régimen talibán y perseguir a los cuadros principales de este grupo de esta organización<sup>12</sup>. Se considera que es un cambio intuitivo en la política exterior porque es una modificación casi inmediata de la política exterior que no se encuentra institucionalizado ni formulado en la política de seguridad ni en la política exterior de los Estados Unidos, que responde a la amenaza del nuevo enemigo con la intervención militar sobre este país como cómplice del terrorismo, sin resolver la necesidad planteada desde la dinámica de la identidad nacional de la lucha contra el terrorismo<sup>13</sup>.

Posteriormente, al interior de la burocracia militar y de los servicios de seguridad, así como de la burocracia civil y el gabinete presidencial se consolida la concepción de que el terrorismo era una amenaza global contra el interés nacional de los Estados Unidos<sup>14</sup>. También que el terrorismo no sólo se derrotaría en lo doméstico sino que se implicaba también combatir a los regímenes políticos de los Estados que auspicien, toleren o permitan la presencia y las acciones de grupos terroristas. Estos procesos conducen a la adopción de la “doctrina de la guerra preventiva” como cambio representativo de la nueva política exterior y de seguridad estadounidense.

12 Sobre la *invasión* a Afganistán y las implicaciones que se le atribuía al fenómeno en ese momento véase, HERSBOURG, François. *Hiperterrorismo*. Madrid: Espasa-Calpe, 2002.

13 Sobre el ambiente de tensión en el gobierno norteamericano en este contexto Cf. WOODWARD, Bob. Op. Cit., p. 15.

14 Op. Cit.

Se institucionaliza la doctrina de la guerra preventiva en los documentos gubernamentales de política de seguridad de 2002 y 2006, y el deber de los Estados Unidos, consiste en combatir unilateralmente a los Estados que sean considerados como una amenaza inminente a la seguridad nacional<sup>15</sup>; así mismo, cooperará con los Estados que busquen combatir esta amenaza y apoyará a los Estados que tengan problemas en la lucha doméstica contra este flagelo<sup>16</sup>. De forma complementaria, atacará a todos los grupos terroristas y sus redes de financiación, así como promoverá la democracia en todo el mundo como garantía de paz y progreso para los pueblos (a partir del año 2006)<sup>17</sup>.

### *b. La “Doctrina Bush” y el sistema internacional.*

Para el 11 de septiembre de 2001, en el sistema internacional ya se había manifestado la voluntad de los Estados hacia la adopción de instrumentos universales para la lucha contra las actividades relacionadas con el terrorismo<sup>18</sup> que constituían un régimen de cooperación judicial entre Estados en el seno de las Naciones Unidas para la persecución de los grupos que cometen estas conductas.

Dicho régimen también se caracterizaba por dos situaciones: no adoptaba una definición precisa del término terrorismo (salvo en la Convención contra la financiación del terrorismo que define

<sup>15</sup> WHITE HOUSE. *The national security strategy of United States of America*. Washington: 2002. pp. 15-16. También: WHITE HOUSE. *The national security strategy of United States of America*. Washington: 2006, pp. 9-11.

<sup>16</sup> WHITE HOUSE. Op Cit., (2002) pp. 5-7. También, WHITE HOUSE. Op. Cit. (2006) pp. 9-11.

<sup>17</sup> WHITE HOUSE. *Ibidem*.

<sup>18</sup> Se han adoptado instrumentos de derecho internacional contra el secuestro de aeronaves, el asesinato de funcionarios diplomáticos, el ataque contra locales diplomáticos y la financiación de actividades terroristas, entre otros. Para un análisis detallado véase AMBOS, Kai. *La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001*. Bogotá D. C.: Universidad Externado de Colombia, 2007.

con cierta precisión el término<sup>19</sup>), y eran instrumentos de derecho internacional suscritos en el marco de conferencias auspiciadas por el Sistema de Naciones Unidas. Luego, se podía afirmar que si bien, había cierto avance sobre la materia, no existía un régimen internacional de la lucha contra el terrorismo al interior de las naciones unidas para el 11 de septiembre de 2001.

Los cambios de la política exterior de los Estados Unidos tuvieron una incidencia profunda en dos aspectos: dieron lugar a un mayor activismo de esta Nación al interior de la organización en este tema, tanto en la asamblea general de las Naciones Unidas como en el Consejo de Seguridad y también, en el caso de la Invasión a Irak generaron una tensión entre el papel de las Naciones Unidas en la resolución de conflictos y la doctrina de la guerra preventiva.

Con respecto a lo segundo", la doctrina de la guerra preventiva constituye un acto unilateral de los Estados Unidos que entra en tensión con las disposiciones de las Naciones Unidas frente al uso legítimo de la fuerza. Esto, porque instituye por parte de una de las grandes potencias del mundo una forma "diferente" de actuar frente a las amenazas a la seguridad de los Estados frente a la forma tradicional de utilizar el derecho a la legítima defensa, en caso de agresión por parte de otros Estados, así como el papel del consejo de seguridad como espacio de definición de las amenazas a la seguridad internacional y su administración. La "guerra preventiva", en la invasión a Irak establece la posibilidad de acudir a la invasión en virtud de la seguridad nacional sin que medie necesariamente el consejo de seguridad como legitimador internacional de la acción así como tampoco sea necesario un ataque previo justificador de la acción defensiva. En consecuencia, se plantea un desafío al régimen internacional de las naciones unidas y su

---

19 Cf. MONROY CABRA, Marco Gerardo. *Seguridad, terrorismo y derechos humanos*. En: Ensayos de teoría constitucional y derecho internacional." Bogotá D.C., Universidad del Rosario, 2007. AMBOS, ibídem.

20 Sin olvidar lo primero, que será tratado más tarde.

competencia para la regulación del uso de la fuerza por parte de los Estados; en el sentido de su capacidad para el efectivo control de esta.

Frente a lo primero, desde 2006, curiosamente después de los atentados terroristas a Madrid y Londres en 2003 y 2005, respectivamente, en el sistema de Naciones Unidas se adopta la *estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo*<sup>21</sup>, la cual contempla el compromiso de los Estados no sólo por combatir el terrorismo y a las organizaciones terroristas, sino también la adopción de políticas de fortalecimiento democrático, cooperación judicial y desarrollo humano como forma de prevenir el terrorismo. Adicionalmente, como innovación crea un comité de trabajo para el seguimiento y evaluación de la implementación de la estrategia en el seno de naciones unidas, dando forma organizacional e institucional a la voluntad soberana de los Estados en el marco de la lucha contra el terrorismo.

## **2. La aplicación de la guerra contra el terrorismo: los conflictos en Afganistán e Irak.**

La lucha contra el terrorismo después de 2001 ha asumido una estrategia doble de disuasión en la política exterior y de seguridad de los Estados Unidos; por una parte, se aplicó la disuasión por castigo, a partir de la doctrina de la guerra preventiva, por otra parte la disuasión por negación se empleó desde los regímenes de prevención y persecución del terrorismo. En este contexto, entiende la disuasión como un uso del poder desde el Estado que consiste en convencer a otro Estado u organización sobre la inconveniencia de continuar con un curso de acción que contraviene los intereses de ese Estado por las consecuencias adversas que le podría generar por parte del Estado que emplea la disuasión.

---

21) NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. *Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo*. Resolución 60/288, del 8 de septiembre de 2006. Es curioso anotar que sigue sin establecerse una definición de terrorismo en este instrumento internacional.

La disuasión por negación consiste en el desarrollo de medidas para contrarrestar una amenaza desde la neutralización de los medios necesarios para impedir su desarrollo. Esta medida se emplea como respuesta o medida de prevención contra una amenaza frente a los intereses nacionales de un Estado. En este sentido, los regímenes internacionales de prevención y proscripción del terrorismo, acompañados de las medidas de fortalecimiento de los servicios de inteligencia y seguridad interior en los Estados Unidos ofrecerían medidas para contrarrestar el terrorismo y el impacto del mismo en el territorio de ese país.

En contraste, la disuasión por castigo consiste en el uso o la amenaza del uso de una sanción, incluso el uso de la fuerza, por parte de un Estado como respuesta a una amenaza a los intereses nacionales por parte de otro Estado u organización. Al respecto, los conflictos en Afganistán e Irak, tienen el carácter de este uso del poder en su origen y concepción. Tanto la intervención basada en el Derecho a la legítima defensa contra un Estado fallido como aquella fundamentada en la doctrina de la "guerra preventiva" tenían como finalidad el uso de la fuerza contra los grupos terroristas y los Estados que pudieran suministrarles apoyo como estrategia para prevenir futuros ataques contra los Estados Unidos.

De esta manera, el análisis de los conflictos en Afganistán e Irak cobra importancia en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Por una parte, porque permite evaluar el alcance de las medidas de disuasión empleadas por los Estados Unidos contra esta amenaza; por otra parte, porque permite establecer sus características comunes y el impacto de las mismas en la política exterior de ese país.

En consecuencia, en esta sección se estudian los rasgos comunes de ambos conflictos, su desarrollo en medio de la política exterior los de Estados Unidos entre los Gobiernos Bush y Obama, así como los rasgos distintivos de la finalización de ambos conflictos en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

### *a. Los conflictos en Afganistán e Irak*

Los conflictos en Afganistán e Irak, tienen varios elementos en común que los diferencian de otros conflictos y definen su carácter en el marco de la lucha contra el terrorismo. En primer lugar, ambos conflictos inician como guerra de intervención realizadas por coaliciones multinacionales lideradas por los Estados Unidos. En segundo lugar, tienen un éxito relativo en la neutralización de los Gobiernos de los Estados intervenidos. En tercer lugar, se transforman en guerras asimétricas contra grupos terroristas en los territorios ocupados.

Como se ha explicado arriba, uno de los rasgos distintivos de la lucha contra el terrorismo en la política exterior y de seguridad de los Estados Unidos fue el uso de la disuasión por castigo como estrategia. Al respecto, Manuel Ballesteros señala que:

*“La estrategia de la disuasión por represalia ha sido útil para evitar que abiertamente haya gobiernos que den cobertura o protección a grupos terroristas, como fue el caso del gobierno talibán. El mensaje que la comunidad internacional envió al mundo atacando Afganistán –utilizando la Resolución 1368 en la que se reafirma el derecho de los países a la legítima defensa individual y colectiva– hace difícilmente imaginable que otro gobierno pueda dar cobertura explícita a un grupo terrorista como al-Qaeda”<sup>22</sup>.*

Por otra parte, la intervención unilateral que desarrolló la coalición militar liderada por Estados Unidos en Irak, significó una aplicación de la doctrina de la “guerra preventiva” por parte del Gobierno de los Estados Unidos en su momento.

<sup>22</sup> BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. *El papel de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo internacional*. Madrid: Real Instituto Elcano, ARI N° 91/2006. (18/08/2006), p. 4.

En segundo lugar, ambos conflictos tienen un éxito relativo como acciones de intervención. Si bien, ambas mediaciones logran la neutralización de los Gobiernos de los países intervenidos, no logran en el corto plazo desarticular la amenaza que motiva dichas acciones. El carácter irregular de los grupos terroristas hace que la injerencia militar de los países donde pudieran tener presencia sus principales estructuras no garantiza su efectiva neutralización. A pesar de que ambas intervenciones logran derrocar los gobiernos de los Estados intervenidos y conformar regímenes de transición no neutralizan a los grupos terroristas.

En consecuencia, ambos conflictos transitan de la guerra de intervención contra Estados a la guerra asimétrica sobre territorio ocupado. Las fuerzas de ocupación de las coaliciones que desarrollaron las intervenciones en lugar de mantener operaciones militares de apoyo a los gobiernos de transición durante la reconstrucción de los países, tuvieron que hacer frente a la confrontación militar contra grupos irregulares: en el caso de Irak, contra los grupos insurgentes chiitas al sur del país y en medio de las ciudades; y en el caso de Afganistán, contra Al-Qaeda al sur y el este de ese país.

Al respecto, David H. Petraeus indica en su artículo sobre la experiencia militar en ambos conflictos que "[...] *America's overwhelming conventional military superiority makes it unlikely that future enemies will confront us head on. Rather, they will attack us asymmetrically, avoiding our strengths—firepower, maneuver, technology—and come at us and our partners the way the insurgents do in Iraq and Afghanistan. [...]*"<sup>23</sup>. De esta manera, se ilustra el carácter de las confrontaciones que tuvieron lugar en ambos países con posterioridad a las intervenciones realizadas.

En consecuencia, en esta sección se estudian los rasgos comunes de ambos conflictos, su desarrollo en medio de la política exterior de los Estados Unidos entre los Gobiernos Bush y Obama.

23 PETRAEUS, David H. (Lieutenant General U.S. Army) *Learning Counterinsurgency: Observations from Soldiering in Iraq*. En: *MILITARY REVIEW*, January-February 2006, p. 2.

En desarrollo de lo anterior, el Teniente General Petraeus establece en su artículo algunas observaciones sobre las estrategias adoptadas en ambas confrontaciones útiles para el análisis de ambos conflictos. De las doce observaciones extraídas de la experiencia militar en Irak que el autor señala en su artículo, que entre otros factores, son elementos clave de la guerra asimétrica la agilidad de las operaciones, el papel de la sociedad civil y la construcción de instituciones.

La asimetría se manifiesta en el carácter de las operaciones, toda vez que de su celeridad dependerá la percepción que tendrá la población sobre ellas. Como señala Petraeus: "[...] *in a situation like Iraq, the liberating force must act quickly, because every Army of liberation has a half-life beyond which it turns into an Army of occupation. The length of this half-life is tied to the perceptions of the populace about the impact of the liberating forces' activities*"<sup>24</sup>,

Así mismo, la sociedad civil tiene un papel fundamental en las confrontaciones. Por una parte, depende de ella la legitimidad que adquieran las operaciones en la población en medio de las confrontaciones<sup>25</sup>. Por otra parte, de ella dependerá la futura estabilidad de los territorios ocupados<sup>26</sup>. Finalmente, dependerá del apoyo político de la sociedad civil la efectiva desarticulación de los grupos terroristas; la sociedad civil puede facilitar o entorpecer las operaciones militares con su apoyo e información<sup>27</sup>.

Por otra parte, la construcción de instituciones es una necesidad en el marco de las confrontaciones. Por una parte, de ellas dependerá la futura estabilidad de los Gobiernos de transición en los Estados una vez concluya la ocupación militar. Por otra parte, sólo con la construcción de instituciones sólidas sobre principios

<sup>24</sup> *Ibidem.*, p. 4.

<sup>25</sup> *Ibidem.*, p. 6.

<sup>26</sup> *Ibidem.*, p. 4.

<sup>27</sup> *Ibidem.*, pp. 8-9.

democráticos en los países ocupados se podría generar un Estado que no sea objeto de invenciones futuras; los Estados democráticos con una institucionalidad sólida no tendrían en principio, tolerancia alguna con las organizaciones terroristas.

***b. La Doctrina Bush y la Doctrina Obama: ¿de la guerra preventiva al compromiso en la lucha contra el terrorismo?***

En el contexto de la lucha contra el terrorismo hay un punto de inflexión en la política exterior de los Estados Unidos. Este cambio viene dado por la alternancia de partidos en el Gobierno de ese país. El cambio de un Gobierno republicano a un Gobierno demócrata en la presidencia de los Estados Unidos define reajustes en la lucha contra el terrorismo en relación con la doctrina de la guerra preventiva y el abordaje de esta amenaza frente a los conflictos en Afganistán e Irak.

Uno de los aspectos en que se diferencian ambos Gobiernos en este sentido consiste en que si bien se mantiene la lucha contra el terrorismo como interés nacional en la política exterior y de seguridad de los Estados Unidos, se renuncia a la guerra preventiva pero se mantiene la figura de la guerra de necesidad. Al respecto, Arteaga presenta el siguiente análisis sobre la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010:

*“A diferencia de la NSS de 2002, que admitió las acciones preventivas, y de la NSS de 2006, que mantuvo su validez, la NSS abandona ese tipo de acciones pero mantiene abierto el recurso unilateral de la fuerza si es necesario para defender la Nación o sus intereses. Añade cautelas de legitimación internacional, valoración y de último recurso pero la estrategia permite emplear la fuerza en todo el ámbito del espectro y decidir a su presidente cuando es necesario hacerlo [...] Dentro de esta dimensión ética, cabe destacar que la prevención del genocidio [...] se consolida ahora tras el res-*

*paldo estadounidense al principio de Naciones Unidas de la "responsabilidad de proteger", aunque lejos de aplicarlo en solitario EEUU desea que esa responsabilidad se ejerza por la comunidad internacional y, en su defecto, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales..."*<sup>28</sup>.

En consecuencia, la estrategia Nacional de Seguridad de 2010, si bien enmarca el uso de la fuerza en el multilateralismo, no renuncia al uso unilateral de la fuerza ni a combatir el terrorismo.

Por otra parte, el Gobierno Obama se caracteriza por desarrollar un tratamiento discriminado en las guerras en Afganistán e Irak. "A diferencia de la NSS de 2006 que mantuvo la denominación de "guerra" para la lucha contra el terrorismo global, la NSS de 2010 ha abandonado el término del terrorismo global pero sigue utilizando el término de "guerra" para referirse no ya a la lucha contra el terrorismo sino a la que llevan a cabo contra la red de al-Qaeda, las guerras en Irak y Afganistán-Pakistán"<sup>29</sup>.

Al respecto, la estrategia citada se caracteriza por establecer compromisos para las confrontaciones en Irak y Afganistán. En el caso de Irak, esta estrategia se desarrolla en el marco de los compromisos del acuerdo bilateral de retirada de fuerzas de ocupación Estados Unidos - Irak (2008) y el Plan de finalización de las operaciones en Irak (2009). En el caso de Afganistán, en concordancia con la Estrategia para Afganistán e Irak (2009) se cambia la estrategia de una guerra contra redes terroristas en territorio ocupado a una guerra contrainsurgente en zonas de ocupación<sup>30</sup>. El desarrollo de estos compromisos definirá el estancamiento y la

<sup>28</sup> ARTEAGA, Félix. *La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama*. Madrid: Real Instituto Elcano. ARI 104/2010, (18/06/2010), pp. 4-5.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>30</sup> Cf. ARTEAGA, Félix. *Del general McChrystal, el presidente Obama y la estrategia estadounidense en Afganistán*. Madrid: Real Instituto El Cano, documento ARI 111/2010 (29/06/2010).

finalización de ambos conflictos, como se explicará en la siguiente sección.

### *c. Del estancamiento a la retirada de las fuerzas de ocupación*

La asimetría de las confrontaciones entre las fuerzas de ocupación de EE UU y los grupos terroristas en Irak y Afganistán generan una lógica de estancamiento del conflicto. Esta lógica, en el contexto de la estrategia del Gobierno Obama para ambos conflictos generó las condiciones para una retirada de los Estados Unidos como salida al conflicto.

Las guerras asimétricas en Irak y Afganistán se caracterizaron por un aumento del despliegue militar en las zonas ocupadas sin éxitos operacionales duraderos en la neutralización de los grupos terroristas. En el caso de Irak, las fuerzas de ocupación estadounidenses tuvieron un continuo crecimiento desde 2003, hasta lograr la máxima ocupación 60000 soldados desplegados en la ofensiva militar de 2007 en las principales ciudades, sin un éxito significativo a nivel operacional. En este punto, los líderes de ambos países empiezan a hacer pronunciamientos a favor de la disminución del personal militar de ocupación en ese país<sup>31</sup>.

En el caso de Afganistán, el estancamiento se caracterizó por la degradación de las condiciones de seguridad en las zonas de ocupación:

*“Sobre el terreno, las condiciones de seguridad han seguido empeorando desde 2006 y las operaciones de combate y autodefensa de las fuerzas internacionales y gubernamentales han aumentado debido a la proliferación de enfrentamientos*

31 Cf. DIARIO EL MUNDO. *Cronología de la guerra en Irak*. [http://www.elmundo.es/america/2010/08/30/estados\\_unidos/1283195696.html](http://www.elmundo.es/america/2010/08/30/estados_unidos/1283195696.html) Fecha de consulta: 7 de Junio de 2012.

*armados con grupos compuestos por talibán, islamistas del Hezb-i-Islami Gulbuddin (HIG) y de la red Haqqani (HN), voluntarios de al-Qaeda y delincuentes a los que hay que unir un grupo amplio de grupos armados, desafectos del gobierno afgano o insurgentes de alquiler. [...]»<sup>32</sup>.*

Un rasgo distintivo de esta fase del conflicto es el debilitamiento de la moral de las tropas estadounidenses y el apoyo de la sociedad afgana a las fuerzas de ocupación. En este contexto, las limitaciones de la acción de las fuerzas de ocupación contra los insurgentes y la propaganda terrorista incidieron en dicho proceso.

En este contexto, a partir de la Estrategia para Afganistán e Irak (2009) se cambia la estrategia de una guerra contra redes terroristas a una guerra contrainsurgente en zonas de ocupación. En este contexto, la operación Moshtarak en la provincia de Helmand (2010) fue un punto de inflexión en el conflicto. Lamentablemente, las operaciones, a pesar de sus éxitos operacionales en las zonas de concentración de las fuerzas rebeldes, debilitaron la moral de las tropas estadounidenses e incidieron en la pérdida de apoyo de la población civil. Ante el fracaso de la estrategia contrainsurgente, el Gobierno de los Estados Unidos buscó a través de la diplomacia la retirada consensuada de las fuerzas de ocupación y se destituyó al comandante de las fuerzas de ocupación de ese país<sup>33</sup>.

En el caso de Irak, la implementación del acuerdo bilateral de retirada de las fuerzas de ocupación y el plan de retirada, tienen una efectiva implementación. Al respecto, el acto de retirada de las últimas fuerzas de ocupación del 18 de diciembre de 2011 marcó el fin de la participación de Estados Unidos en las confrontaciones. No obstante, se mantiene una presencia militar para el entrena-

<sup>32</sup> Félix Arteaga. Afganistán, julio de 2011: comienza la cuenta atrás. Real Instituto Elcano, ARI 36/2011. (16/02/2011) p. 2.

<sup>33</sup> CE Arteaga, Félix. *Del general McChrystal...* Op. Cit.

miento del ejército de ese país, hoy en día como ayuda militar para su estabilidad.

### 3. Conclusiones

La lucha contra el terrorismo después de 2001 ha significado transformaciones en el sistema internacional, a partir del cambio en las políticas exterior y de seguridad de los Estados Unidos, los cuales se han reflejado en el desarrollo y carácter de los conflictos en Irak y Afganistán.

Por una parte, la lucha contra el terrorismo después de 2001 ha asumido una estrategia doble de disuasión en la política exterior de Estados Unidos: disuasión por negación desde el activismo multilateral contra el terrorismo y disuasión por castigo a partir de la intervención contra los Estados que faciliten el terrorismo. Por otra parte, el desarrollo de regímenes internacionales, la negación de esta amenaza se manifiesta en el seno de Naciones Unidas en el comité de trabajo sobre esta problemática y la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo (2006).

En este contexto, el desarrollo de la política de disuasión contra el terrorismo de los Estados Unidos en los casos de Afganistán e Irak revela rasgos reveladores sobre su implementación. El uso de la intervención por la fuerza en ambos países tiene un éxito relativo como estrategia de disuasión contra esta amenaza.

En primer lugar, si bien logran derrocar los Gobiernos de los Estados que consientan o faciliten el terrorismo, las acciones desarrolladas no logran neutralizar del todo esta amenaza. En segundo lugar, La asimetría de las confrontaciones entre las fuerzas de ocupación de Estados Unidos y los grupos terroristas en Irak y Afganistán generan una lógica de estancamiento del conflicto, la cual incide en la retirada de la ocupación en el contexto de un cambio de estrategia en ambos países.

#### 4. Bibliografía

ALARCÓN, Carlos & SORIANO, Ramón. *El Nuevo orden Americano: textos básicos. Normativos, gubernamentales y doctrinales*. Córdoba (España): Almuzara, 2004.

AMBOS, Kai. *La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001*. Bogotá D. C.: Universidad Externado de Colombia, 2007.

ARTEAGA, Félix. *La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama*. Madrid: Real Instituto Elcano. ARI 104/2010. (18/06/2010).

ARTEAGA, Félix. *Del general McChrystal, el presidente Obama y la estrategia estadounidense en Afganistán*. Madrid: Real Instituto El Cano, ARI 111/2010 (29/06/2010).

ARTEAGA, Félix. *Afganistán, julio de 2011: comienza la cuenta atrás*. Madrid: Real Instituto Elcano, ARI 36/2011. (16/02/2011).

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. *El papel de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo internacional*. Madrid: Real Instituto Elcano, ARI N° 91/2006. (18/08/2006).

BLOOM, William. *Personal Identity, National Identity and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, pp. 76-104.

BUCLEY, Mary & SINGH, Robert. *The Bush Doctrine and the war on terrorism. Global responses, global consequences*. New York, Routledge, 2006.

BURLEIGH, Michael. *Sacred causes. The clash of religion and politics, from the great war to the war on terror*. London: Harper-Collins E-Books, 2007.

CASTELLS, Manuel. *El poder de la identidad*. En: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. México D. F.: siglo veintiuno editores, 2002. Tres volúmenes; volumen dos.

CHOMSI<Y, Noam & ACHCAR, Gilbert. *Estados peligrosos. Oriente medio y la política exterior estadounidense*. Barcelona: Paidós, 2007. Capítulos 1 y 2, pp.15-76.

EASTON, David. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrotú, 1969.

HERSBOURG, Francois. *Hiperterrorismo*. Madrid: Espasa-Calpe, 2002.

HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. *Transformaciones globales. Política, Economía y Cultura*. Oxford: Oxford University Press, 2002. Capítulo primero, pp. 1-72.

GYNGELL, Allan & WESLEY, Michael. *Making Australian Foreign Policy*. Cambridge University Press, 2003.

l(HALIDI, Rashid. *La reafirmación del imperio. Estados Unidos y la aventura occidental en oriente próximo*. Madrid, Catarata, 2004.

LACQUEUR, Walter. *Una historia del terrorismo*. Barcelona: Paidós, 2003.

MONROY CABRA, Marco Gerardo. *Seguridad, terrorismo y derechos humanos*. En: *ensayos de teoría constitucional y derecho internacional*. Bogotá D. C.: Universidad del Rosario, 2007.

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. *Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo*. Resolución 60/288 del 8 de septiembre de 2006.

NINCIC, Miroslav. *The national interest and its interpretation*. En: *The Review of Politics*. Vol. 61. No. 1. Invierno de 1999.

OBAMA, Barack. *Remarks by the President on a new strategy for Afghanistan and Pakistan*. Washington: 27 de marzo de 2009. <http://www.gees.org/documentos/Documen-03380.pdf>

PETRAEUS, David H. (Lieutenant General U.S. Army) *Learning Counterinsurgency: Observations from Soldiering in Iraq*. En: *Military Review*, January-february 2006, pp. 2 -12.

RASHID, Ahmed. Traducción de Jordi Fibla. *Los talibán. El Islam, el petróleo y el nuevo gran juego en Asia central*. Barcelona: Península, 2001.

ROBLES, Francisco. *Identidad e imagen nacional: variables internas de la política exterior*. En: *Colombia Internacional*. No. 33, enero-marzo 1996, pp. 3-11.

RUGGIE, John. *At Home Abroad, Abroad at Home: International Liberalisation and Domestic Stability in the New World Economy*. En: *Millennium - Journal of International Studies*, Vol. 24, No. 3, pp. 507 - 526.

WALZER, Michael. *Reflexiones sobre la guerra*. Barcelona: Paidós, 2004. Capítulo 5.

WALZER, Michael. *Terrorismo y guerra justa*. En: *terrorismo y guerra justa + me veo como un judío comunitario y como un americano liberal*. Barcelona: Katz - CCCB, 2008, pp. 9-44.

WENDT, Alexander. *Social Theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

WHITE HOUSE. *The national security strategy of United States of America*. Washington: 2002.

\_\_\_\_\_. *The national security strategy of United States of America*. Washington: 2006.

\_\_\_\_\_. *The national security strategy of United States of America*. Washington: 2010.

WOODWARD, Bob. *Plan de ataque. Cómo se decidió invadir Iraq*. Bogotá D. C, Editorial Planeta, 2004.

## Sección: Seguridad Global, Regional y Geopolítica

### ¿El Consejo de Defensa Suramericano puede considerarse como herramienta geopolítica para Colombia?

Alejandra Gutiérrez Montealegre

#### Resumen

*La proyección de poder ha sido una de las debilidades de los gobiernos colombianos. En un principio el ingreso del país a Unasur fue cuestionado por el Presidente Uribe, lo cual se puede interpretar como una clara falta de visión estratégica. Posteriormente, la participación dentro del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) fue objeto de dudas ante la falta de claridad de este organismo frente a la situación de conflicto interno de Colombia.*

*Sin embargo, al ser el CDS un escenario netamente suramericano se convierte en una inigualable oportunidad para utilizarlo como herramienta geopolítica en un contexto de securitización regional. Brasil ha sabido aprovechar esta oportunidad y diseñó el CDS precisamente para proyectar poder y consolidarse como líder suramericano.*

*El CDS como herramienta geopolítica, es un medio relevante para garantizar el interés nacional de Colombia y, simultáneamente, proyectar poder hacia Suramérica. Santos ha plasmado su deseo por fortalecer el liderazgo político del país para el año 2014; no obstante, uno de los principales retos será mejorar la coordinación entre las directrices ya establecidas y desarrollar el criterio geopolítico.*

## Summary

*Projecting power has been one of the weaknesses of Colombian governments. Initially the participation of the country in Unasur was questioned by President Uribe, situation that can be interpreted as a lack of strategic vision. Afterwards, the participation in the South American Defense Council (CDS) was doubted because of a lack of clarity from this organization with regard to the internal conflict of Colombia.*

*Nevertheless, considering that CDS is clearly a South American scenario it becomes a unique opportunity to use it as a geopolitical tool in a context of regional securitization. Brazil has taken advantage of this opportunity and designed the CDS to project power and strengthen its position as a South American leader.*

*Because CDS is a geopolitical tool, it is a relevant way to guarantee the national interest of Colombia and simultaneously, project power towards South America. Santos has expressed his interest of strengthening the country's political leadership by 2014, however, one of the main challenges will be improving coordination between policies already established and developing geopolitical criteria.*

El nacimiento del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) es el resultado de una iniciativa brasilera que permite proyectar poder en Suramérica. Los programas desarrollados a través del mismo; especialmente en lo relacionado con intercambio de información, cooperación, ejercicios militares combinados y atención de desastres naturales, entre otros, son elementos concertados por los países miembros pero bajo los cuales Brasil tiene sus propias intenciones y visión.

La evolución del CDS y su participación en los últimos conflictos regionales le ha permitido adquirir mayor relevancia regional. Episodios como el intento de golpe de Estado en Ecuador y la crisis entre Colombia y Venezuela, fueron escenarios claves para determinar que "(...) el organismo ofrece la oportunidad de pro-

fundizar el diálogo regional en el área de defensa, consolidar una visión propia más allá de los intereses de Estados Unidos y funcionar como mecanismo de mediación en momentos de conflicto” (Comini, 2010, p. 14).

A pesar de ser una iniciativa brasilera, el CDS se constituye para que se convierta en un escenario netamente suramericano. Según su Estatuto, los objetivos son consolidar Suramérica como una zona de paz, constituir una identidad suramericana en materia de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (Estatuto Consejo de Defensa Suramericano, 2008, pp. 3-4).

En este marco Colombia, con la administración Santos, ha buscado acercarse a los países vecinos y generar escenarios dirigidos, principalmente para fomentar la cooperación y mecanismos de confianza y combatir amenazas comunes. El narcotráfico, crimen organizado, terrorismo y desastres naturales, son solo algunos de los factores en los que Colombia puede aportar de manera significativa bajo el esquema del CDS con el fin de proyectar poder hacia la región y cumplir con el interés nacional de mantener la supervivencia del Estado colombiano.

Con el fin de determinar si el CDS podría considerarse como una herramienta geopolítica para Colombia, es preciso entrar a definir qué es una herramienta geopolítica en términos de securitización, cuál es la intencionalidad y visión brasilera frente al CDS y bajo qué criterio Colombia se adhirió al organismo. Con estos elementos se puede establecer si el país debe permanecer como miembro para garantizar el interés nacional.

### **Aproximación teórica a una definición del concepto herramienta geopolítica**

La aproximación teórica realizada por Barry Buzán sobre el diseño de Complejos Regionales de Seguridad (CRS) es el principal insumo para poder realizar un análisis en términos de securitiza-

ción. De acuerdo con Buzán, los CRS se definen como “un conjunto de unidades cuyos procesos de securitización, desecuritización o ambos están tan vinculados que sus problemas de seguridad no pueden ser analizados razonablemente o solucionados uno aparte del otro” (2003, p. 44). La creación de estos CRS significa que los procesos de securitización generan consecuencias o se manifiestan en escenarios de tipo regional, generando dinámicas propias que involucran a varias unidades que conforman los CRS.

La creación de los CRS, es el resultado del juego entre la estructura anárquica y la presión generada por la proximidad geográfica (Buzán, 2003, p. 45). Entonces sería factible considerar que la creación del CDS es precisamente la respuesta a las dinámicas de un mundo anárquico, bajo el cual la cercanía de los Estados que lo conforman permiten la creación de un sistema de seguridad cooperativo que se enfoca especialmente en diseñar estrategias para enfrentar amenazas comunes.

En este tipo de escenarios se manifiesta la interdependencia en seguridad, entendida como aquella que hace énfasis en el nivel regional y se ve mediada por el poder de las unidades que lo conforman (Buzán, 2003, p. 46). Ahí radica la relevancia del CDS en tanto que es una organización de tipo regional que se ve fuertemente influenciada por Brasil, quien ve en este organismo como una herramienta para proyectar poder y consolidarse como potencia regional.

A la visión propuesta por Buzán en términos de securitización puede ser añadida la de Carlo Emilio Piazzini, quien realiza una aproximación a los espacios de poder y al poder que tienen los espacios cuyo análisis sirve para comprender la propia dinámica del espacio del CDS. De acuerdo con este autor, no solo es productivo realizar un análisis acerca de cómo se manifiesta el poder a través del control de un determinado espacio, el objetivo real debe ser “(...) aspirar a comprender la manera en que las espacialidades, entendidas como formas de producción social del espacio, pue-

den incidir de manera severa en la dinámica de las relaciones de poder” (2008, p. 9).

Lo importante de la propuesta de Piazzini es su aporte en términos de comprender el espacio como algo más que por su característica geográfica. Su valor va más allá debido a las dinámicas propias que se generan al interior, las cuales precisamente se convierten en una herramienta geopolítica para lograr satisfacer el interés nacional del Estado.

Si se establece una combinación entre la propuesta de Buzán y la de Piazzini, la aproximación al CDS como herramienta geopolítica puede hacerse más visible. Por un lado, Buzán propone una teoría sustentada en la securitización que puede ser mejor entendida a través de la creación de los CRS. Por otro lado, Piazzini, propone comprender el poder de capacidad del espacio desde una visión social que genera efectos propios en las dinámicas de poder. En este orden de ideas, una herramienta geopolítica puede entenderse como un medio que aunque se circunscribe a un espacio geográfico, para efectos de este ensayo a un espacio regional, se caracteriza por generar dinámicas de poder exclusivas que le permiten a un Estado proyectar poder.

El CDS entonces es una herramienta geopolítica creada bajo un contexto de securitización que se convierte en un medio o trampolín que se ha manifestado con relaciones de poder netamente suramericanas, las cuales intentan ser utilizadas por los Estados más poderosos para proyectar sus capacidades estratégicas a nivel regional.

### **Visión del Consejo de Defensa Suramericano para Brasil**

El CDS nace de una propuesta del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, 2008. En ese momento, la coyuntura de Brasil en materia de seguridad y defensa estaba siendo objeto de una serie de modificaciones y transformaciones que buscaban generar un

impacto tanto a nivel nacional como regional (Moreira, 2008). En dicha coyuntura empieza socializarse un escenario dedicado exclusivamente a temas de defensa en el cual Brasil asumía el liderazgo y protagonismo regional en Suramérica.

La propuesta de creación del CDS no puede considerarse como un hecho fortuito. Durante el primer período de Lula como Presidente (2003-2006), se empezó a ver un cambio importante por parte del gobierno frente a los temas de defensa con la suscripción de acuerdos de cooperación con Estados europeos, africanos, asiáticos y de América Latina (Moreira, 2008, p.3). Dicha diversificación de relaciones, es un claro ejemplo de la implementación del CDS como medio para proyectar poder.

El "Proyecto Brasil 3 Tempos 50 Temas Estratégicos" impulsado por el gobierno de Lula fue el resultado directo de esa intención de proyección de poder. Uno de sus objetivos fue analizar las capacidades estratégicas propias brasileras con el fin de establecer metas y actores a ejecutarlas. Entre los aspectos estratégicos se incluye el Sistema de Defensa Nacional y como meta para 2015 se establece "El mejoramiento de la política de defensa, para que Brasil fortalezca su capacidad de defensa aisladamente o como parte de un sistema colectivo de defensa con los países vecinos, para enfrentar nuevas amenazas y desafíos, garantizar la protección de su territorio y respaldar las negociaciones de ámbito internacional" (Presidencia Da República, p. 16).

Esa intención de proyectar poder más allá de las fronteras está plasmada en el artículo 18 de la Política de Defensa brasilerá acerca de la importancia de estimular la integración de América del Sur:

Esa integración no solamente contribuirá para la defensa de Brasil, posibilitará fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de la defensa. Alejará la sombra de conflictos dentro de la región. (...) El Consejo de Defensa de América del Sur, creará mecanismos

consultivos que permitirán prevenir conflictos y fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa, sin que el país sea ajeno a la región. (Estrategia Nacional de Defensa, 2008).

Debido a esta coyuntura, los acuerdos de cooperación con otros países diferentes a Estados Unidos demostraron que la intencionalidad de Brasil con el CDS era consolidar su liderazgo regional. La transferencia de conocimiento a través de estos acuerdos tenía como finalidad conformar un espacio suramericano que le permitiera mantenerse independiente de la fuerte injerencia estadounidense en la región (Sánchez, 2005, p. 42).

La visión brasilera del CDS gira alrededor del interés nacional establecido en la meta estratégica previamente mencionada sobre el Sistema de Defensa Nacional, bajo el cual la supervivencia del Estado de Brasil es primordial. En este cometido, la creación del CDS se transforma en la principal muestra de la capacidad de coordinación diplomática y militar, expresadas a través de la política exterior brasilera (Saint-Pierre, 2009). La determinación en su constitución, en Suramérica, establece directamente el interés brasilero como escenario principal para proyectar sus capacidades estratégicas bajo un marco regional que le garantiza su supervivencia y estabilidad en materia de defensa.

Más allá de ver al CDS como una alternativa para aislar a Estados Unidos de la región, esta es básicamente una herramienta geopolítica que le ha permitido proyectar su poder y defender su interés nacional. Por consiguiente, la visión brasilera hacia el CDS se concentra en la necesidad de que sea un escenario netamente suramericano con visión y futuro independiente en donde Brasil se constituya como el líder y principal protagonista. Dicha propuesta fue desarrollada por el Ministro Nelson Jobim quien durante su exposición ante el Parlamento del Mercosur, se refirió a la creación del CDS: "(...) lo importante es construir una visión suramericana [añadiendo que] la estrategia de desarrollo es la que motiva a la estrategia de defensa" (Parlamento Mercosur, 2008).

## La perspectiva de Colombia frente al CDS

La tendencia geopolítica de Colombia, especialmente durante el período presidencial de Álvaro Uribe se concentró en lo que María Ostos denomina “centro estratégico y militar de los Estados Unidos”. Esto significa que el país se convierte en una plataforma desde donde los Estados Unidos proyecta su poder debido a la proximidad geográfica gracias a la estrecha relación con Colombia especialmente en el campo económico y militar. Debido a esta situación, durante el mandato de Álvaro Uribe, las relaciones con Estados Unidos eran la prioridad con el fin de garantizar la supervivencia del Estado.

Debido a las confrontaciones con los países vecinos, la concepción del CDS como herramienta geopolítica para que Colombia proyectara poder no era su principal preocupación o interés. Situación que se reflejó cuando el Presidente Uribe en un principio decidió rechazar el ingreso al CDS y posteriormente condicionar la entrada del país siempre y cuando “(...) las decisiones del CDS deben ser tomadas por consenso, solo se reconocen las fuerzas institucionales consagradas por la Constitución de cada uno de los países signatarios y en la declaración de principios del Consejo debe haber un rechazo total a grupos violentos, cualquiera sea su origen” (Nuevo Diario, 2008).

Considerando lo anterior, afirmar que el ingreso al CDS fue el resultado de un análisis de planeación estratégica dirigido a proyectar las capacidades nacionales a nivel regional a través de la integración con otros Estados, no es procedente. Por el contrario, la concepción de hacer parte de este nuevo organismo de integración no se analizó como oportunidad directa de posicionamiento regional y de proyección de poder, hecho que se vio reflejado frente a las dudas no solo con relación al CDS sino a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

“En la administración del Presidente Uribe no se definió una línea de pensamiento y de conducta en relación con su parti-

cipación en la Unión de Naciones Suramericanas, a la que no sólo no se le otorgó prioridad, sino que mantuvo dudas sobre su pertenencia". (Vieira, 2011, p. 167).

Al no haber una línea de pensamiento, como la denomina Vieira, el ingreso a Unasur y después al CDS se podría interpretar como el resultado de la presión ejercida por los países de la región, especialmente por Brasil. Desde el inicio, ni Unasur o el CDS fueron vistos como herramienta geopolítica, sino como una alternativa regional adicional de la que Colombia no podía permanecer al margen.

Con la llegada de Santos a la Presidencia, se empezó a hablar sobre una nueva política exterior cuyos principales elementos se plasmaron en el documento de Planeación Estratégica del Ministerio de Relaciones Exteriores. De acuerdo con este, la principal misión es "Promover los intereses nacionales mediante el fortalecimiento y diversificación geográfica y temática de la política exterior (...)". Esta misión va de la mano con la visión, la cual establece que para 2014, "Colombia habrá fortalecido su liderazgo político y de cooperación en la región. Para el caso que nos interesa vale la pena resaltar que el primer objetivo estratégico es: "Generar y aprovechar escenarios para el posicionamiento de Colombia en las dinámicas y temáticas mundiales" (...)” (Ministerio de Relaciones Exteriores 2010-2014).

Por otro lado, la Guía de Planeamiento Estratégico del Ministerio de Defensa 2011-2014 busca realizar una primera aproximación a una estrategia de tipo nacional denominada "sistema de capacidades disuasiva, creíble, integrado e interoperable". Este sistema significa que "(...) las Fuerzas Militares seguirán comprometidas en la salvaguarda de los intereses nacionales (...) Así mismo, se incrementará la cooperación de Colombia en la lucha contra el crimen transnacional teniendo en cuenta que se requieren acciones regionales y hemisféricas articuladas y complementarias (...) se promoverá una estrategia de diplomacia para la seguridad" (Ministerio de Defensa Nacional 2011-2014, p.32).

atuto-cds&id=78%3Aestatuto-cds&format=pdf&option=com\_content&Itemid=188&lang=es, recuperado: agosto 10 de 2012.

Ministerio de Defensa Brasil. Estrategia Nacional de Defensa. [En línea]. Disponible en: [http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_espanhol.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf), recuperado: agosto 18 de 2012.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Planeación Estratégica Sector de Relaciones Exteriores 2010-2014. [En línea]. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/PlaneacionEstrategica2010-2014.pdf>, recuperado: agosto 21 de 2012.

MOREIRA, Ángela. Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una integración regional en Defensa. 2008. RESDAL. [En línea]. Disponible en: <http://www.resdal.org/> recuperado: agosto 16 de 2012.

OSTOS, María. "La Geopolítica de Colombia en el siglo XXI: un centro estratégico americano" EN Revista *Carta Internacional*. Sao Paulo, Brasil. Vol. 3 No.1, febrero 2008.

Parlamento Mercosur. El Ministro de la Defensa brasileño Nelson Jobim, expuso en el Parlamento del Mercosur, sobre la creación del Consejo Suramericano de Defensa. 2008 [En línea]. Disponible en: [http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/2506/1/se\\_-\\_anexo\\_iii.pdf](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/2506/1/se_-_anexo_iii.pdf), recuperado: agosto 18 de 2012.

PIAZZINI, Carlo. Geopolíticas: espacios de poder y poder de los espacios. 2008. La Carreta Editores.

Presidencia da República. Núcleo de asuntos Estratégicos. "*Projeto Brasil Tempos – 50 Temas Estratégicos*". [En línea]. Disponible en: <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/main-brasil-estrategia-def-06.html>, recuperado: agosto 18 de 2012.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa (DT). 2009. [En línea]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelca->

no.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\_GLOBAL\_CONTEXT=/elcanoelecanoes/zonas/defensa+yseguridad/dt50-2009&bcsi\_scan\_aef13f8f510ee8ae=wh/PzXNgviOJLaBoy-pOsH3z7wUUDAAAaEu/DQ, recuperado: agosto 18 de 2012.

SÁNCHEZ, Rubén. Seguridades en construcción en América Latina. Tomo 1: el Círculo de Colombia, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. 2005. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

VIEIRA, Édgar. "Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración" EN *Colombia: una política exterior en transición*. 2011. Diego Cardona (Ed). Fescol.

#### Resumen

En el contexto regional e internacional actual, es innegable la relevancia que ha adquirido Brasil en el ámbito político y económico. El avance determinante del país suramericano en los últimos años lo ha llevado a ubicarse dentro de las primeras economías del mundo y a ser reconocido como un líder sobresaliente en temas de importancia global como el medio ambiente y la promoción de la democracia en las instituciones supranacionales. Siendo país limítrofe, Colombia no puede hacerse ajeno a las posibles implicaciones de la escalada brasileña y, en consecuencia, se hace más que necesario el desarrollo de análisis rigurosos que permitan la caracterización del contexto suramericano que conlleven a identificar las posibles afectaciones que la dinámica brasileña podría generar para el Estado colombiano.

Por tanto, el presente escrito pretende ser un aporte al estudio de la situación de Brasil en el ámbito geopolítico, con el ánimo de entender la visión de Brasil y las implicaciones que puede significar para Colombia.

Palabras Clave: Brasil, Colombia, visión geopolítica, rivalidad territorial, Amazonas.

## La visión geopolítica de Brasil y la valoración de Colombia: liderazgo regional y rivalidad territorial

*María Alejandra Fontanilla Celis*

### Resumen

En el contexto regional e internacional actual, es innegable la relevancia que ha adquirido Brasil en el ámbito político y económico. El avance determinante del país suramericano en los últimos años lo ha llevado a ubicarse dentro de las primeras economías del mundo y a ser reconocido como un líder sobresaliente en temas de importancia global como el medio ambiente y la promoción de la democracia en las instituciones supranacionales. Siendo país limítrofe, Colombia no puede hacerse ajeno a las posibles implicaciones de la escalada brasileña y, en consecuencia, se hace más que necesario el desarrollo de análisis rigurosos que permitan la caracterización del contexto suramericano que conlleven a identificar las posibles afectaciones que la dinámica brasileña podría generar para el Estado colombiano.

Por tanto, el presente escrito pretende ser un aporte al estudio de la situación de Brasil en el ámbito geopolítico, con el ánimo de entender la visión de Brasil y las implicaciones que puede significar para Colombia.

**Palabras Clave:** Brasil, Colombia, visión geopolítica, rivalidad territorial, Amazonas.

## Abstract

*In the current regional and international context, it is undeniable the relevance that it has acquired Brazil into political and economic spheres. The South American country's decisive breakthrough in the last years has been placed within the first economies in the world and be recognized as an outstanding leader on issues of global importance such as the environment and the promotion of democracy in the supranational institutions. As a neighboring country, Colombia can not be oblivious to the possible implications of the Brazilian escalation and therefore, it becomes necessary to develop rigorous analysis to allow the characterization of the South American context and to identify the possible effects that the dynamic Brazilian could generate for the Colombian State.*

*Thus, this paper aims to contribute to the study of the situation of Brazil in the geopolitical arena, with the aim of understain the brazilian vision and the implications this may mean for Colombia.*

**Key words:** Brazil, Colombia, geopolitical vision, territorial antagonism, Amazon.

Tratar de construir un proyecto geopolítico coherente requiere de un estudio riguroso no solo de casos exitosos, sino de los desafíos que se presentan alrededor de cada Estado. El análisis del caso brasileño es un buen inicio para el entendimiento de la dinámica geopolítica latinoamericana, además de ser un referente importante en los esfuerzos colombianos para incursionar de forma satisfactoria en el desarrollo de una visión geopolítica propia. Por lo mismo, el presente trabajo tiene como objetivo analizar el proyecto geopolítico del Brasil en el diseño y en la práctica, así como la valoración que desde dicho proyecto se hace del Estado colombiano, como un medio para evidenciar algunas condiciones que se imponen a Colombia en el desarrollo de su actuar internacional.

Para abordar el tema propuesto, se recogen los planteamientos del geógrafo francés Yves Lacoste quien define la geopolítica

como todo lo relacionado con las rivalidades por el poder o la influencia sobre determinados territorios y sus poblaciones (Lacoste, 2006). Bajo este entendido, se mostrará que desde el proyecto de Brasil hay un antagonismo geopolítico por el Amazonas frente a la injerencia de actores externos a América del Sur, así como una disputa con Colombia por la región amazónica perteneciente al territorio colombiano; lo que a su vez define los parámetros de actuación del Estado brasileño.

De esta forma, la primera parte del escrito se concentra en explicar la visión geopolítica brasileña. Para esto, y haciendo uso de los planteamientos de Lacoste quien argumenta que el análisis geopolítico no puede llevarse a cabo sin tener en cuenta la historia, se realiza una descripción histórica del desarrollo geopolítico brasileño con el ánimo de identificar los puntos relevantes que caracterizan la visión del país suramericano. Después de definir cuáles son los lineamientos brasileños para la actuación en el ámbito geopolítico, se explica cómo la región del Amazonas resulta ser una zona estratégica para el alcance de los intereses de Brasil no solo sobre la región suramericana, sino también sobre el continente.

En la segunda parte del ensayo, se hace un análisis de la valoración del Estado colombiano desde el proyecto geopolítico de Brasil a partir de la frontera compartida por los dos países en la región de la Amazonia. Para esto, se estudian los puntos que son relevantes para Brasil dada las condiciones internas y externas de Colombia, y posteriormente se define cómo ha actuado el Estado de Brasil en relación con los retos que impone la situación colombiana a la consecución de los objetivos geopolíticos brasileños.

## **Visión geopolítica del Brasil**

### ***a. Desarrollo y caracterización de la geopolítica brasileña. Recuento histórico***

En la década de 1930, mientras en el mundo las grandes potencias implementaban planteamientos geopolíticos que les permitieran

alcanzar la primacía en el escenario internacional y dejaban de lado a América Latina como una zona geográfica relevante en la disputa por el poder global, en Sudamérica la dirigencia brasileña aprendía de los planteamientos de los grandes teóricos de la disciplina geopolítica e iniciaba un proceso para la construcción de su propio proyecto de liderazgo regional.

En este sentido, a lo largo del siglo XX los trabajos de Mario Travassos, Everardo Backheuser, el General Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Mattos, entre otros, permitieron constituir a Brasil como el pionero en la geopolítica latinoamericana y lograron convertir la geopolítica brasileña en la más consistente de la región. Los planteamientos de quiénes harían parte de la Escuela Geopolítica del Brasil se fundamentaron en la gran extensión geográfica de su país, la valoración de sus recursos naturales, su influencia en el Atlántico Sur y en las fronteras compartidas con casi todos los países de Sudamérica (González Gómez, 2002), y finalmente construyeron lo que sería hasta hoy en día la visión del proyecto geopolítico del país suramericano.

En primer lugar, en el documento “La proyección Continental de Brasil” el general Mario Travassos argumentó que el destino de la nación brasileña era erigirse como una potencia regional, al desempeñar un liderazgo único y sin par en América del Sur y superar los antagonismos entre el Pacífico y el Atlántico y entre el Amazonas y la cuenca de la Plata. Todos estos esfuerzos debían estar dirigidos a consolidar una zona estratégica desde la cual Brasil se pudiera proyectar continentalmente (Ostos Cetina, 2011).

En concordancia con esta visión, el general Carlos de Meira Mattos sustentó que el destino de Brasil se desprendía de su carácter de país continental y como tal, debía velar por su seguridad y procurar la paz del continente a través del fortalecimiento de las alianzas continentales como prioridad de política exterior. Para esto, afirmaba el general de Meira Mattos, era indispensable que la región amazónica fuera integrada a Brasil como región desde

donde se iniciaba el proceso de continentalización del *heartland* suramericano.

Posterior al general de Meira Mattos, el impulso de los postulados de la geopolítica brasileña continuó bajo los aportes del también general Everardo Backheuser, quien fuertemente influenciado por la escuela geopolítica alemana, desarrolló el concepto de 'Frontera Viva' según el cual las fronteras no son algo estático e inamovible, sino que son producto de las presiones ejercidas de lado y lado de la misma. En este sentido, si existe un escenario donde un territorio es poco poblado y colinda con un territorio donde la densidad demográfica es alta y la actividad económica es dinámica, entonces la frontera es inexistente.

De esta forma, considerando que una nación fuerte podrá mover su frontera dentro del territorio del Estado más débil, Backheuser sostuvo que Brasil debería poblar y controlar los bastos territorios vacíos de sus vecinos. La tendencia expansionista de los planteamientos de Backheuser se asociaron a la historia política imperial brasileña formulada por estadistas como José María da Silva Paranhos, conocido como el Barón del Río Branco, quien esbozó la concepción de América del Sur como zona natural y de influencia de Brasil como parte de la estrategia para procurar su proyección continental (Ostos Cetina, 2011).

En esta línea, como sucesor de Backheuser, el general Golbery Couto e Silva estudió la geopolítica desde dos categorías: el espacio territorial estatal, el cual no se reducía al mero espacio físico sino que abarcaba la totalidad del espacio político e incluía las fronteras de la civilización; y la posición, siendo esta algo que trascendía las coordenadas geográficas y que abarcaba también los accesos a las rutas de tráfico aéreo y marítimo, así como la dependencia al comercio exterior. Como resultado de estos postulados, Couto e Silva retoma la necesidad de ocupar e integrar el Amazonas como corazón de América del Sur, como paso imperante para que el Estado brasileño pudiera ejercer control sobre todo el continente (Salisbury, Gutiérrez et al, 2010).

Finalmente, Teresina de Castro va a retomar la visión geopolítica de los constructores de la Escuela de Geopolítica del Brasil para reivindicar en el estudio geopolítico brasileño el análisis de las zonas estratégicas más importantes para el alcance de los objetivos de proyección de poder de su país. La primera de estas zonas es la Antártica como parte del interés geopolítico que debía tener Brasil en el Atlántico Sur y como dimensión marítima de la estrategia brasileña de liderazgo regional y proyección continental, para lo cual Brasil hace uso de la Teoría de la Defrontación para reclamar soberanía sobre dicha región. La segunda zona de importancia estratégica definida por de Castro es la Amazonía, cuya importancia radicaba, en un primer momento, en su utilidad para la ejecución de políticas de poblamiento de los 'espacios vacíos' al interior del territorio brasileño, al igual que como centro para el ejercicio del poder de Brasil más allá de sus fronteras.

Todas las visiones de los autores de la Escuela Geopolítica de Brasil convergen en un proyecto claro para el país sudamericano: el liderazgo de Brasil en América del Sur como trampolín para proyectar su poder en el ámbito continental. Esta visión no ha sido descartada y sigue marcando el rumbo del accionar estatal de Brasil tanto al interior como al exterior del Estado, principalmente en el trato que se le da a zonas estratégicas como el Amazonas, definida como una prioridad en instrumentos de política como la Estrategia Nacional de Defensa planteada en el 2008.

**b. *En la búsqueda por el liderazgo brasileño en la región.  
La Amazonía como área de importancia estratégica***

Pese al desarrollo de una estrategia para el alcance de los objetivos geopolíticos, académicos como Timothy Power afirman que aún no es posible catalogar a Brasil como un líder regional. Aludiendo a los planteamientos de Detlef Nolte sobre potencias regionales, si bien la nación brasileña percibe a su propio Estado como un líder en América del Sur y ve cercana la posibilidad de convertirse en una potencia global, sus Estados vecinos no lo re-

conocen como tal, como fue demostrado con el poco apoyo que recibió Brasil en su candidatura como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en el 2006.

En este sentido, aun cuando es posible caracterizar el Estado brasileño como una potencia emergente y como líder mundial en temas ambientales, de cooperación sur-sur y democratización de la vida internacional, entre otros, en los que recibe apoyo y reconocimiento de países como India, Alemania e incluso Japón; no es posible definir que ese mismo liderazgo lo ejerza sobre una región específica, en este caso América del Sur (Nolte, 2007).

Por lo tanto, retomando las enseñanzas de los teóricos geopolíticos brasileños y bajo el propósito de ejecutar con éxito su visión como país continental, la apuesta del Estado de Brasil se ha dirigido a ejercer control sobre la región amazónica en un intento por aprovechar los recursos naturales concentrados en esta zona y utilizar a su favor la importancia estratégica internacional de esta región como el '*heartland*' ecológico del mundo, con el fin de abanderar la integración suramericana alrededor de, entre otras cosas, el Amazonas (Becker, 2004).

La concentración de recursos naturales imprescindibles para la vida humana y la concienciación sobre la escasez de los mismos en contravía al paradigma anterior sobre la infinitud de los recursos físicos, son los factores que han generado la apreciación de la Amazonía como reserva de valor para la futura revitalización del capital. Por ende, las características del Amazonas como *heartland* ecológico del mundo hacen de esta zona una región en disputa entre los diferentes centros de poder mundial y representa una clara ventaja estratégica para aquel que logre obtener un control sobre la misma (Becker, 2005).

Como lo señala Karl Polanyi (Polanyi, 1980), en la actualidad hay un proceso de mercantilización de la naturaleza que resulta en la consideración de los elementos naturales como mercancías ficticias, las cuales, sin ser producidas para la venta de bienes y

servicios, se convirtieron en objetos de transacciones en los mercados reales. El problema subyacente a esta mercantilización de la naturaleza y la resultante reivindicación del Amazonas es que, mientras regiones naturales de gran importancia como la Antártica y el fondo del mar están reguladas a nivel internacional y las grandes potencias tienen acceso a las mismas, la región amazónica se encuentra bajo la soberanía de los Estados, incluyendo Brasil (Becker, 2005), lo cual ha supuesto una disputa geopolítica entre diferentes actores del sistema global para ejercer un control efectivo sobre la Amazonía.

Es de resaltar el proyecto global que existe actualmente con el objetivo de nombrar al Amazonas como patrimonio de la humanidad, bajo el argumento de que debe ser considerada una zona de conservación como requisito para la supervivencia del planeta ante los problemas de deforestación que afectan el clima y la biodiversidad. La implementación de este proyecto implicaría que se desdibujen las fronteras y los Estados en su capacidad de tener control absoluto e inviolable sobre la región amazónica dentro de su propio territorio, y consolidar la posibilidad de injerencia en la región por parte de actores extranjeros.

Aunque los países que tienen como parte de su territorio alguna porción del Amazonas son 6 -Brasil, Bolivia, Colombia, Perú, Surinam, Guyana y Venezuela-, Brasil cuenta con el mayor porcentaje sobre esta región (65%) y se ha convertido en el Estado con mayor accionar sobre la misma, reivindicando constantemente la competencia que recae únicamente en los Estados amazónicos para el cuidado, protección y uso de esta región. Así lo deja ver en la Estrategia Nacional de Defensa 2008 en donde afirma que “quien cuida de la Amazonia brasileña, a servicio de la humanidad y de sí mismo, es Brasil”.

Por lo tanto, como respuesta al proyecto de la Amazonía como protectorado internacional, el Estado de Brasil ha formulado y promovido el proyecto de integración del Amazonas de América

del Sur que, según Bertha Becker, permitiría: 1. El fortalecimiento del Mercosur y un contrapeso en las relaciones con el ALCA y la Unión Europea, 2. Tener una presencia colectiva y una estrategia común en el ámbito internacional, y 3. Establecer proyectos conjuntos para el aprovechamiento de la biodiversidad y el agua (Becker, 2005). Esta apuesta de integración suramericana pretende ofuscar subsistemas político diplomáticos más complejos para el proyecto estratégico brasileño -focos como el hemisférico, iberoamericano, caribeño, pacífico americano, entre otros- que podrían terminar disminuyendo las capacidades e influencias brasileñas (Domínguez Ávila, 2007).

Se ratifica, de este modo, que Brasil entiende el Amazonas como una zona de disputa internacional sobre a cual debe tener especial atención y generar acciones para contrarrestar los intereses externos sobre su biodiversidad y riquezas minerales (Saint-Pierre, 2009), al mismo tiempo que la usa para consolidar su liderazgo en la región, aprovechando la fortaleza de sus políticas estatales y la potestad que tiene sobre la mayor porción de la región amazónica, que le han permitido desarrollar y liderar procesos como el Sistema de Vigilancia de la Amazonía -SIVAM-.

## **Colombia en la visión geopolítica de Brasil**

### **a. *Análisis de Colombia desde el proyecto brasileño: entre la defensa y la proyección de poder***

Al ser un país fronterizo, especialmente al compartir frontera por la zona amazónica, resulta relevante estudiar a Colombia desde la visión y proyecto geopolítico de Brasil. En esta apuesta, la primera apreciación que parece presentarse es que Colombia por sí misma no se percibe como una amenaza en los esfuerzos del Estado brasileño por consolidarse como un líder regional con proyección continental. Sin embargo, sí resultan circunstancias conexas a la realidad que hacen de Colombia un obstáculo a los intereses geoestratégicos de Brasil.

El primer elemento es el conflicto colombiano y la permeabilidad de las actividades ilegales en la frontera. En un margen de 1644 km de límites entre un país y otro, han tenido lugar incidentes entre las autoridades de Brasil y los grupos guerrilleros y narcotraficantes colombianos por la existencia de cultivos de coca y la construcción de caminos por parte de los actores insurgentes para comunicarse directamente con territorio brasileño y poder mantener el negocio de tráfico de armas (Moreano, 2005). De esta forma, como lo sostiene de Meira Mattos, las Farc en Colombia se han constituido como una amenaza para las fronteras de Brasil y para los esfuerzos brasileños por procurar el desarrollo sobre la zona amazónica (de Meira Mattos, 2006).

El segundo factor para la valoración de Colombia desde la perspectiva geopolítica brasileña es la alianza entre el país andino y Estados Unidos. Como lo resalta Becker, hay una creciente presencia militar de Estados Unidos en el Pacífico y América Central a través de los que se ha llamado 'sitios de operaciones de avanzada', de los que resalta el Plan Colombia como la mayor expresión. La ayuda que ha recibido el Estado de Colombia por parte de Washington D.C. en el marco de la lucha contra el narcotráfico y los grupos terroristas ha significado la existencia de bases militares con efectivos estadounidenses en la región colombiana de Amazonas en sitios como Caquetá, Larandía y Tres Esquinas. Estos hechos ratifican los intereses y pretensiones de Estados Unidos sobre la región amazónica, que además de constituirse como una fuente importante de agua dulce del planeta, tienen la capacidad de producir recursos estratégicos como petróleo (Ostos Cetina, 2011). En consecuencia, Brasil, inevitablemente, se ha convertido en una 'isla' rodeada por estos puntos de avanzada que afectan y amenazan sus intereses geopolíticos en la región (Becker, 2005).

Un último elemento importante para la perspectiva brasileña sobre el Estado colombiano es entender a Colombia como un país amazónico, lo que implica una rivalidad entre los dos países por esta región. Si ya se estableció que para la consolidación de lide-

razgo de Brasil en América del Sur es indispensable garantizar su influencia en el Amazonas, no se puede dejar de lado que Colombia es un país al que se le reconoce soberanía sobre la porción del Amazonas que hace parte de su territorio. En esta línea, si bien hasta ahora el Estado colombiano está creciendo en el espectro norte-sur y a nivel geopolítico no se tiene concepción sobre regiones como la Orinoquía y el Amazonas, esta tendencia podría cambiar y significar un esfuerzo en la adquisición y desarrollo de espacios indispensables para consolidar a Colombia como un actor geoestratégico; uno de estos espacios sería, sin duda, la Amazonía por su importancia para la construcción de un Estado con poder relativo, estable y ampliamente desarrollado (Gómez Orduz, 1996).

Los tres puntos abordados muestran que si bien Colombia puede no ser visto como un país con un papel geopolítico relevante en contraste con el accionar de Brasil en este mismo ámbito, sí repercute en la proyección tanto regional como continental brasileña por la situación de seguridad interna, el privilegio que ha dado a las relaciones con Estados Unidos; siendo este un opositor a la visión de Brasil como país con proyección continental y a la soberanía que ejerce sobre parte del Amazonas como región estratégica para la consolidación de un liderazgo regional.

**b. *Cooperación para la seguridad e integración para la influencia: la apuesta de Brasil en sus relaciones con Colombia***

Siendo consecuente con las políticas que han sido ejecutadas para consolidar su proyecto regional y continental, el Estado de Brasil ha implementado una serie de medidas y estrategias bien definidas con las que pretenden minimizar los riesgos y los obstáculos al logro de sus objetivos, al mismo tiempo que avanza en sus relaciones de cooperación con los demás actores de América del Sur. En este sentido, frente a los factores señalados en su relación con Colombia, la ruta de Brasil ha sido clara y enfocada en man-

tener su percepción como un Estado con inclinaciones pacíficas y cooperativas, aunque eficaz en la promoción de sus intereses nacionales (Domínguez Ávila, 2007).

En primer lugar, la permeabilidad de la frontera colombo-brasileña por parte de los grupos armados insurgentes y las bandas criminales del narcotráfico se ha convertido en una oportunidad para que los gobiernos de ambos países generen actividades y acuerdos de cooperación binacional, dirigidos a contener las acciones ilegales. El tema central de los acuerdos ha sido la seguridad y la defensa, inspirados en las recomendaciones de la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de la ONU y enfocados en facilitar el trabajo conjunto entre policías, la cooperación judicial y el intercambio de pruebas (Guaquetá, 2005). Adicionalmente, se han integrado a la agenda la lucha conjunta contra el narcotráfico y el terrorismo, y el ofrecimiento por parte del gobierno de Brasil del ejercicio de 'buenos oficios' para buscar soluciones negociadas a conflictos con los grupos guerrilleros.

Estos avances cooperativos han tenido dos grandes logros para Brasil. El primero es la legitimación de la fuerte presencia de militares brasileños en la frontera con Colombia, que responde a la dinámica brasileña de expansión del núcleo vital hacia la periferia donde la presencia estatal es la expresión de la consolidación de sus prioridades que hacen parte de los intereses nacionales (Molina, 2005). La segunda es la promoción del proyecto de integración suramericano que se desprende de los acercamientos entre Brasil y los países de la región por temas como el conflicto en Colombia y la subsecuente visibilidad de los crímenes transnacionales, lo que ha resultado en acciones como el impulso desde el gobierno de Luiz Inacio da Silva de la Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR- y en la posterior conformación del Consejo Suramericano de Defensa -CSAD-.

La consolidación de espacios regionales en los que no se incluya a Estados Unidos es la forma en que Brasil ha logrado maniobrar la injerencia estadounidense en la región. Sin Estados Unidos,

América del Sur se convierte en el escenario donde sobresalen las perspectivas y capacidades económicas, políticas, militares e incluso culturales de Brasil, convirtiendo a la visión brasileña de hegemonía suave y emergencia pacífica en una alternativa al binomio monroísmo-bolivarismo que ha dominado el contexto político en el continente y en una nueva opción para la configuración geopolítica de América Latina (Domínguez Ávila, 2007).

En consistencia con esa visión pacífica que se ha mantenido en el accionar exterior de Brasil, la rivalidad con Colombia por el Amazonas se ha abordado desde la integración de las ciudades fronterizas. Así, al retomar el concepto de las 'Fronteras Vivas' o 'Móviles', entre Colombia y Brasil ha renacido el desarrollo de las fronteras políticas que han permitido una constante interacción de las ciudades gemelas de Leticia y Tabatinga. En esta zona ya existen grandes sistemas de comunicación vial a partir de los que se ha generado un polo de atracción hacia Manaus y se ha desarrollado un proceso migratorio desde Brasil hacia el estado del Amazonas, bajo el objetivo de justificar la instalación de todo orden institucional del Estado; actividades base de un proceso de colonización que busca correr las fronteras demográficas y económicas (Molina, 2005).

Bajo estas líneas, los esfuerzos brasileños se traducen en el impulso de la cooperación regional para sumar esfuerzos que permitan contrarrestar situaciones que trascienden las fronteras, es decir para consolidar un escenario de paz y seguridad en América del Sur atendiendo a los postulados de Meira Mattos; al mismo tiempo que generar actividades para la integración territorial del Amazonas a través de la modificación de la frontera demográfica y económica con Colombia y la presencia de instituciones estatales brasileñas en la zona como medio para ejercer influencia sobre la región.

## Conclusiones

Se ha mostrado que la visión de Brasil en su proyección de poder es la consolidación como líder regional como un paso para constituirse como un país continental. En esta apuesta, la región amazónica termina convirtiéndose en una zona estratégica y la influencia sobre la misma se presenta como un objetivo permanente en los esfuerzos internos y externos de Brasil. Sin embargo, los obstáculos al alcance de los intereses brasileños también se hacen presentes, principalmente por la disputa entre diferentes actores internacionales sobre el Amazonas como fuente de recursos estratégicos y por la soberanía que sobre la misma ejercen diferentes Estados de América del Sur.

Con relación a Colombia como país amazónico y vecino de Brasil, si bien no se entiende como una amenaza a los objetivos estratégicos del Estado brasileño, sí se consolida como un trampolín para intereses extranjeros. Adicional a esto, la existencia del conflicto interno y la repercusión que las actividades insurgentes han tenido sobre la frontera hace que se catalogue la dinámica colombiana como un riesgo para la seguridad del Brasil. No obstante, el ánimo cooperativo por parte de los dos Estados parece haber generado más oportunidades que riesgos, para la promoción del liderazgo brasileño en la región, por el manejo de las actividades transnacionales ilegales.

Sin embargo, el accionar del Estado de Brasil no puede considerarse como positivo para Colombia. El interés sobre la región del Amazonas se materializa por la estrategia de integración de las ciudades de lado y lado de la frontera, que solo ha incrementado la influencia brasileña sobre la Amazonía, mientras el Estado colombiano sigue manteniendo un control casi teórico sobre la misma. Por lo tanto, la rivalidad geopolítica sobre este territorio se hace evidente y tiende a favorecer a Brasil ante la ineficiencia de la presencia estatal sobre el Amazonas colombiano.

Así las cosas, parece que las operaciones para que Brasil se asimile como un verdadero líder en América del Sur están teniendo éxito,

enmarcándose en una visión pacífica que, por lo menos por ahora, parece no exacerbar las repercusiones sobre el contexto de Colombia más allá que la influencia alcanzada sobre al Amazonas.

## Bibliografía

BECKER, Bertha. *Geopolítica da Amazonia*. Brasil, Estud. Av. Vol. 19, No 53, 2005. En: <http://dx.doi.org/10.1590/sS0103-40142005000100005>

BECKER, Bertha. *Amazonía. Geopolítica na virada do III milenio*. Brasil, Garamond Ltd. 2004

DOMÍNGUEZ Ávila, Carlos Federico. *Brasil y la recomposición de la geopolítica latinoamericana en los primeros años del siglo XXI*. Argentina, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Integración Regional, En: [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar)

GÓMEZ Orduz, Alfonso. *Estrategia geopolítica del Amazonas*. Colombia, Revista Facultad de Humanidades, Universidad Pedagógica Nacional, 2 época, No 5, I semestre, 1996.

GONZÁLEZ Gómez, Roberto. *El pensamiento geopolítico latinoamericano en los 90*. Cuba, Revista Temas, No 29, 2002.

GUAQUETA, Alexandra. *Colombia: seguridad y política exterior*. EN: ARDILA Martha, CARDONA Diego y RAMÍREZ Socorro. *Colombia y su Política Exterior en el siglo XXI*. Colombia, Fescol-CERC, 2005.

LACOSTE, Yves. *Géopolitique. La longue histoire d'aujourd'hui*. Francia, E. Larousse, 2006.

MOLINA, David. *Análisis geopolítico de la actual dinámica fronteriza colombo-brasileña en los territorios determinados por la línea Apaporis-Tabatinga*. Tesis para optar por el título de Politólogo, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, 2005. EN: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis34.pdf>

MOREANO Uriguen, Hernán. *Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005*. Ecuador, Flacso, 2005. En: [www.flacso.org.ec/docs/i24moreano.pdf%2Bconflicto+interno+Colombia+y+frontera+con+Brasil&hl=es&ct=clnk](http://www.flacso.org.ec/docs/i24moreano.pdf%2Bconflicto+interno+Colombia+y+frontera+con+Brasil&hl=es&ct=clnk)

NOLTE, Detlef. *How to Compare Regional Powers: analytical concepts and research topics*. Alemania, German Institute of Global and Area Studies –GIGA-, 2007. En: <http://www.giga-hamburg.de/english/>

OSTOS Cetina, María del Pilar. *Aplicación de modelos geopolíticos en América Latina: los casos de Brasil y Colombia*. México, Revista Latinoamérica, No 53, 2011.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. *La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa (DT)*. España, Instituto Real Elcano, 2009, En: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009)

SALISBURY, David S, Gutierrez, Alejandra, et al. *Fronteras vivas ou mortas*. Estados Unidos, *Journal of Latin American Geography*, Volumen 9, Número 2, 2010.

## La importancia geopolítica del Gran Caribe para Colombia

*Giulliam Andrés Hoyos Ortiz*

### Resumen

El creciente interés y desplazamiento del Poder Nacional de Estados Unidos sobre Eurasia ha provocado que la zona del Gran Caribe se presente como una oportunidad para que otros Estados más débiles ejerzan influencia en esta zona. Recientemente se han establecido una multiplicidad de Estados en la zona del Gran Caribe que incluyen a China, India, Rusia, Brasil y Venezuela entre otros, que buscan incrementar su Poder y establecerse en bloque para incrementar su Poder con respecto a la Superpotencia. Colombia por su condición de Estado caribeño tiene una obligación en esta zona para proteger sus intereses nacionales dado que existen múltiples amenazas que ponen en riesgo la supervivencia del Estado. Dada la coyuntura regional, Colombia deberá hacer presencia junto con otros países de afinidad política y económica para contrarrestar las amenazas porque Colombia no ostenta un Poder Nacional suficiente para hacerlo por sí misma. La Alianza para el Pacífico representa una gran oportunidad a corto plazo para hacer frente a las amenazas inmediatas. En el largo plazo la Unasur se convertirá en un bloque preponderante a nivel internacional y Colombia deberá estar preparada para establecerse como un actor indispensable en la toma de decisiones de este bloque.

## Abstract

*The growing interest and displacement of the United States National Power over Eurasia has led the Greater Caribbean as an opportunity for other weaker states to exercise influence in this area. Have recently established a multiplicity of states in the Wider Caribbean, including China, India, Russia, Brazil and Venezuela among others, seeking to increase their power and set a block to increase its power over the superpower. Colombia for being a Caribbean state has an obligation in this area to protect its national interests since there are multiple threats that endanger the survival of the State. Given the regional situation Colombia must make presence along with other countries in political and economic affinity to counter threats because Colombia does not hold a national power enough to do it herself. The Pacific Partnership is a great short-term opportunity to address immediate threats. In the long run the Unasur bloc will become a prominent international and Colombia should be prepared to establish itself as a leading player in making decisions of this block.*

Las acciones políticas, militares o económicas emprendidas recientemente por Estados Unidos sobre otros Estados del mundo son un reflejo fiel de cómo se está desarrollando la geopolítica en el mundo. Estados Unidos por ejemplo compite por controlar recursos energéticos como el petróleo más allá de sus fronteras con el objetivo de incrementar su Poder Nacional y así mantener la supremacía global. Esto lo hace ganando control sobre regiones atrasadas, que se caracterizan por dos componentes determinantes para su estructuración. La primera es que no existe un Estado dominante que al interior de esa región pueda competirle el Poder a los Estados Unidos por sus propios medios dada la superioridad militar, económica y política-internacional que ostenta hoy día la Superpotencia.

La segunda característica de una región atrasada es que las relaciones entre los Estados en su interior se encuentran fragmentadas, por ejemplo a causa de diferencias religiosas (Medio Oriente)

o ideológicas (Lejano Oriente, Eurasia o América Latina), que imposibilitan a sus miembros constituirse en bloque como si lo ha hecho la Unión Europea. Este bloque de países europeos ha logrado llegar a un consenso en los diferentes ámbitos (económico, político, social y militar) que les ha permitido incrementar su Poder y convertir a la Unión Europea en un actor determinante en el sistema internacional.

En América del Sur se han establecido bloques compuestos por países que aspiran cada uno de ellos a imponerse y dominar a los demás y finalmente definir el rumbo político, económico y militar de la Región. Se puede reconocer además la presencia de un bloque de carácter transnacional que se ha constituido paulatinamente en esta región y con mayor intensidad en la zona del Gran Caribe. Los bloques mencionados se pueden reconocer como la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), Alba (Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América) La Alianza del Pacífico y el bloque transnacional conocido como el Bric (Brasil, Rusia, India, China).

Refiriéndose aun más al caso estadounidense, para comprender la actual coyuntura regional, es necesario saber que la actual Superpotencia está focalizada en la región de Eurasia dada la importancia que esta zona representa para mantener la supremacía a nivel mundial. La tarea más inmediata es asegurarse que ningún Estado o combinación de Estados obtenga la capacidad de expulsar a los Estados Unidos de Eurasia o de limitar significativamente su decisivo papel de árbitro<sup>1</sup>.

Para evitar que otros Estados ganen control sobre territorios estratégicos que le aseguran la Supremacía a nivel mundial, el gobierno de los Estados Unidos ha decidido influenciar y ejercer presencia, si es necesario, más allá de sus fronteras. Por ejemplo,

1 BRZEZINSKI Zbigniew. *El gran tablero mundial, la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós, 1997, p. 201.

recientemente se está negociando entre Estados Unidos y Uzbekistán la posibilidad de establecer una base militar estadounidense en ese país. El objetivo declarado en público es el de coordinar acciones militares en caso de un agravamiento de la situación interna tras la salida de las tropas de Afganistán<sup>2</sup>. En realidad Uzbekistán cumple un objetivo mucho más amplio, puesto que por ser *“la Nación más vital y más poblada de los Estados de Asia Central, representa un importante obstáculo para que Rusia pueda controlar nuevamente la región. Su independencia es básica para la supervivencia de los demás Estados de Asia Central y es el Estado menos vulnerable a las presiones rusas”*<sup>3</sup>.

En la zona del Lejano Oriente por otra parte, los Estados Unidos están llevando a cabo una diplomacia a tres bandas que se basa en el mantenimiento de relaciones amistosas con Japón y con China, a pesar de la rivalidad existente entre estos dos últimos por el dominio de esta zona del mundo<sup>4</sup>. Con estas alteraciones regionales a su favor los Estados Unidos tienen un objetivo claro en el Lejano Oriente, Brzezinski declara:

*“controlar a Japón y a China y mantener una interacción estable a tres bandas que también incluya a los Estados Unidos. [...] Despojarse de las pasadas fijaciones sobre la amenaza supuestamente planteada por el ascenso económico de Japón y librarse de los temores hacia la energía política de China podría ayudar a infundir un frío realismo en una política que debe basarse en un cuidadoso cálculo estratégico: cómo canalizar la energía japone-*

2 *Uzbekistán podría alojar un centro de acción rápida de EE UU en 2014.* [en línea]. Rusia Hoy online, ago. 2012 [citado 28 ago. 2012]. Disponible en: [http://rusiahoy.com/articulos/2012/08/23/uzbekistan\\_podria\\_alojar\\_un\\_centro\\_de\\_accion\\_rapida\\_de\\_ee\\_uu\\_en\\_2014\\_19171.html](http://rusiahoy.com/articulos/2012/08/23/uzbekistan_podria_alojar_un_centro_de_accion_rapida_de_ee_uu_en_2014_19171.html).

3 BRZEZINSKI, Op. Cit., p. 126.

4 *La secretaria de Estado de EEUU visitará China el 3 y 4 de septiembre.* [en línea]. Univisión online, ago. 2012 [citado 28 ago. 2012]. Disponible en: <http://feeds.univision.com/feeds/article/2012-08-28/la-secretaria-de-estado-de?refPath=/noticias/estados-unidos/noticias/>

*sa hacia una dirección internacional y cómo encaminar al poder chino a un arreglo regional”<sup>5</sup>.*

Las acciones emprendidas por los Estados Unidos en Eurasia están marcadas por el ánimo de convertir en satélites de influencia a Estados más débiles que le sirven para su establecimiento gradual en la zona. Una vez establecida allí, la superpotencia tendrá mayor libertad de maniobra para contener y evitar el predominio de países como Rusia o China que también compiten por el Poder en esta zona del mundo.

Esta nueva realidad geopolítica de los Estados Unidos ha propiciado que la zona geográfica del Gran Caribe se convierta en una oportunidad para que otros países le ocupen y ejerzan influencia allí, tras el vacío de Poder que ha dejado la Superpotencia. Porque existe una regla en la geopolítica y es que si un Estado no ocupa un espacio geográfico, este espacio será ocupado por un Estado al que sí le interese. Una realidad que se asemeja mucho a lo acontecido en la década de los 90 en Eurasia, luego de la desintegración política y económica de la Unión Soviética.

En aquel entonces la desintegración de La Unión Soviética dejó un “agujero negro” en el centro de Eurasia debido en gran parte al fracaso político y socioeconómico general de ese imperio<sup>6</sup>. De acuerdo al mismo autor los geopolíticos expresaron su sorpresa con respecto al nuevo fenómeno describiéndolo como si “*el heartland hubiera desaparecido de pronto del mapa global*”<sup>7</sup>.

Para el autor la nueva realidad de los Estados Unidos de ejercer su Poder más allá de sus fronteras, ha propiciado de manera inevitable que “su patio trasero” luzca en la actualidad como lució Eurasia en los años 90, un espacio geográfico en donde no existe

---

5 BRZEZINSKI, Op. Cit., p. 189.

6 Ibid., p. 95.

7 Ibid., p. 95.

un actor árbitro que ejerza de manera directa y contundente el ejercicio del Poder. Esta nueva circunstancia es aprovechada por otros actores como Rusia, China, India, Brasil y Venezuela, que actualmente ejercen de manera constante y asertiva influencia sobre los países del Gran Caribe.

En el caso específico del Bric, China y su rápido crecimiento económico le ha permitido trascender hacia otras regiones del mundo tan apartadas como el Gran Caribe. En esta zona China ha firmado múltiples tratados bilaterales en temas de cooperación económica, que se ponen en marcha a través de proyectos de inversión, préstamos o créditos para el desarrollo de los países firmantes, entre ellos Jamaica, Trinidad y Tobago y otros más<sup>8</sup>. Es importante recalcar que las intenciones de China no vislumbran por ahora una influencia de carácter militar que pueda desestabilizar la región, sus claros objetivos son tres:

Primero, China encuentra en los países del Gran Caribe una oportunidad para la salida de sus reservas económicas o de capital que ha recaudado durante sus mejores años de crecimiento económico. En segunda instancia quiere sumar más países a su favor que sirvan como apoyo político internacional en el pleito aún vigente con Taiwán sobre la soberanía de ese territorio. Tercero, al igual que los demás países del Bric, China intenta ganar control sobre esta región atrasada para aumentar su Poder Nacional.

8 THORBURN, Diana. Mayo/jun. 2006; actualizado el (26 ene. 2012). *Remapping Caribbean Geopolitics*. New York. North American Congress on Latin America. [Documento en ProQuest Research Library: Social Sciences] Disponible desde internet en: <http://ezproxy.utadeo.edu.co:2048/login?url=http://search.proquest.com/docview/202683710?accountid=32602> [con acceso el 02-08-2012].

9 *China se lanza a la conquista del Caribe*. [en línea]. Radio Nederland Internacional, sep. 2011 [citado 28 ago. 2012]. Disponible en: <http://www.rnw.nl/espanol/article/china-se-lanza-a-la-conquista-del-caribe>

El caso de la India no contrasta mucho con el caso de China, que al contar con un alto crecimiento económico también busca establecer nuevas relaciones con países de otras regiones y extender su comercio para generar más beneficios a su economía. En el caso de la India el objetivo es primordialmente económico, específicamente en temas de tecnología dada la gran ventaja que el país asiático ha desarrollado en los últimos años",

Rusia en la zona del Gran Caribe encuentra oportunidades económicas que se ven representadas en la venta de armamentos de todo tipo que incluye aviones, helicópteros, misiles antiaéreos, submarinos y que tiene como principal proveedor a Venezuela". A nivel político Rusia pretende fortalecer la preponderancia mundial que perdió tras el colapso de la Unión Soviética en 1991 y convertirse nuevamente en un jugador internacional para competir con los Estados Unidos por la supremacía global.

Brasil por su parte ha propuesto y con más impulso desde el gobierno del expresidente Luiz Inácio Lula da Silva, el fortalecer de manera directa sus relaciones con los países del Gran Caribe. En comparación con los países mencionados anteriormente, Brasil desea fortalecer otros ámbitos además del comercial y el político". Esto se debe a su situación de jugador en dos bloques, como en el caso regional con la Unasur y en el bloque transnacional con los Bric.

10 *Secretario indio de Relaciones Exteriores visitará República Dominicana*. [en línea]. Prensa Latina, ago. 2012 [citado 28 ago. 2012]. Disponible en: [http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=536999&Itemid=1](http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=536999&Itemid=1)

11 *Rusia incrementará la cooperación técnica y militar con los países de América Latina*. [en línea]. La voz de Rusia, ago. 2012 [citado 28 ago. 2012]. Disponible en: [http://spanish.ruvr.ru/2012\\_06\\_26/Venezuela-Rusia-OTAN-helicopteros/](http://spanish.ruvr.ru/2012_06_26/Venezuela-Rusia-OTAN-helicopteros/)

12 THORBURN, Op. Cit.

A nivel militar Brasil en los últimos años ha desarrollado grandes avances en términos de tecnología militar que son muy apetecidos por los países de la región dada su aplicabilidad a los desafíos de seguridad que enfrentan estos países<sup>13</sup>. Un ejemplo de cómo Brasil lidera su proyección militar hacia los países del Gran Caribe es su intención de reconstruir las fuerzas militares de Haití junto con Ecuador<sup>14</sup>. A pesar de no ser un país caribeño Brasil demuestra su poderío y su capacidad de liderazgo en la región al intentar restaurar el orden en un país como Haití, en donde la pobreza, la corrupción y los desastres naturales han sido una constante de este Estado fallido.

A nivel económico Brasil se ha convertido en un país sólido y próspero que le ha permitido pertenecer al club de países emergentes con altas expectativas de crecimiento para los años venideros junto con Rusia, India y China. La zona del Gran Caribe representa entonces una oportunidad para expandir sus mercados, la cooperación a nivel cultural y militar, con una amplia tendencia a la asociación en donde Brasil se establezca como único actor dominante del Bric en esta región.

En el campo político internacional no es un secreto que este país está buscando pertenecer al círculo de países rectores del sistema internacional y ser reconocido como tal. Para lograr esto es necesario que se muestre como un Estado fuerte y capaz de liderar

---

13 PEREYRA, Alfredo. *América Latina continúa en carrera armamentista*. [en línea]. Los Tiempos, ago. 2012 [citado 28 ago. 2012]. Disponible en: [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/internacional/20120820/america-latina-continua-en-carrera-armamentista\\_182642\\_386762.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/internacional/20120820/america-latina-continua-en-carrera-armamentista_182642_386762.html)

14 *Brasil y Ecuador ayudarán a Haití a reconstruir sus Fuerzas Armadas*. [en línea]. Europapress, sep. 2012 [citado 28 ago. 2012]. Disponible en: <http://www.europapress.es/latam/politica/noticia-haiti-brasil-ecuador-ayudaran-haiti-reconstruir-fuerzas-armadas-tomen-relevo-mi-nustah-20120731015412.html>

a los países más cercanos a su círculo de influencia, en este caso algunos países del Gran Caribe cumplirían con este objetivo dada la debilidad económica, militar y política que ostentan frente a Brasil.

El propósito de estas acciones a nivel regional emprendidas por Brasil tienen el claro objetivo de constituir a la Unasur como bloque regional liderado por él mismo y convertir al territorio en un actor capaz de competir por el Poder a nivel internacional.

De concretarse el bloque de la Unasur en la región surgen varias preguntas que debería plantearse Colombia, por ejemplo ¿Qué tipo de orientación política y económica tendría este bloque? ¿A qué bloque prestará mayor atención Brasil y qué papel jugaran los países Bric en la región una vez establecido Unasur? Las respuestas a estas dudas ayudarán a Colombia a estar mejor preparado ante la nueva coyuntura que se avecina y reconocer si los intereses nacionales de Colombia no concuerdan con el proyecto regional.

Venezuela por su parte ha emprendido bajo el gobierno del presidente Hugo Chávez Frías un proyecto geopolítico que tiene aparentemente una base sólida de cooperación, y que se sustenta principalmente en el intercambio que el país hace de su petróleo a precio preferencial para sus países socios. A cambio Venezuela espera de estos países una afinidad política permanente para establecer y expandir su proyecto transnacional denominado Alba<sup>15</sup>.

*“La creciente influencia de esta ideología, se caracteriza por promover una activa política anti norteamericana –en su doble dimensión anti liberal y anti conservadora o neoconserva-*

---

15 POLGATI, Arturo. 2009; actualizado el (16 mayo 2011). *Dialéctica ideológica regional por la integración y la cooperación para el desarrollo y la seguridad*. Madrid. Universidad Complutense de Madrid. [Documento en ProQuest Research Library: Social Sciences] Disponible desde internet en: <http://ezproxy.utadeo.edu.co:2048/login?url=http://search.proquest.com/docview/224081219?accountid=32602>

*dora- indigenista y revolucionaria, en el marco de un proyecto geopolítico de unificación andina que busca, explícitamente, la reconstrucción de la Gran Colombia y establecer una integración cerrada centrada en la región*<sup>16</sup>.

Esta realidad geopolítica en donde los Estados Unidos prestan una excesiva importancia a Eurasia, del surgimiento de países emergentes en el sistema internacional y de la construcción de bloques a nivel regional debe ser entendida por Colombia. La zona del Gran Caribe por ejemplo se convierte en un espacio propicio para desarrollar estrategias geopolíticas de influencia y sumar más miembros al bloque que a Colombia más le interese.

De la ausencia y pérdida de interés por parte de los Estados Unidos sobre el Gran Caribe, Colombia podría sacar gran provecho o por el contrario verse gravemente afectada a menos que emprenda acciones geopolíticas coherentes para defender la supervivencia del Estado y la de propender por la consecución del máximo de bienestar para los ciudadanos.

Claramente se pueden reconocer los desafíos a los que Colombia debe hacer frente en la zona del Gran Caribe. De acuerdo con toda la coyuntura expresada arriba surgen las siguientes preguntas *¿por qué es importante para Colombia la zona geográfica del gran Caribe, y cuáles son las amenazas que emanan de ella y por qué ponen en riesgo la supervivencia del Estado mismo?*

Para empezar es importante saber que:

*“Colombia participa de una curiosa dualidad geopolítica. Por una parte está situado en la esquina sur del espacio de América del Norte y el Gran Caribe, que abarca a Centroamérica, el Caribe insular, México, Estados Unidos Suroriental [...] Por otra parte, se encuentra en la esquina nororiental de Suramérica, razón por*

16 Ibíd.

*la cual tiene también oportunidades de todo orden y obligaciones ineludibles en relación con ese inmenso espacio geográfico y humano*<sup>17</sup>.

El Gran Caribe es una zona importante para Colombia porque los une la historia, la afinidad cultural y social, además representa un espacio geográfico con beneficios en términos económicos, de seguridad y político internacional. A nivel económico es importante porque ostenta un mercado interesante para los productos nacionales, y en términos de inversión son altas las posibilidades a nivel energético y de construcción. Sin embargo, México y Estados Unidos tienen gran ventaja sobre Colombia, aun así esta realidad no puede ser un obstáculo teniendo en cuenta que las relaciones con los dos países se sustentan en la empatía, confianza y solidaridad en diversos temas. Es recomendable que la inserción de Colombia vaya de la mano del bloque denominado la Alianza por el Pacífico dado que le abre muchas más posibilidades en términos económicos como la eventualidad de concertar con los países socios en diversidad de temas.

Las islas del Caribe son un mercado para Colombia; principalmente, en:

*“petróleo y derivados, productos agroalimentarios, materiales de construcción, insumos químicos, medicamentos y dotación hotelera. Colombia ha concentrado el intercambio con los siguientes países de la caricom: Trinidad & Tobago, Jamaica, Barbados, Surinam y Haití. Pero la multiplicidad de acuerdos comerciales y las limitaciones en transporte no crean situaciones propicias para mayores intercambios*<sup>18</sup>.

17 CARDONA, Diego. *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Gente Nueva, 2011. p. xix.

18 MERCHÁN, María Clara; RAMÍREZ, Augusto; VIERA, Édgar; AGUILAR, Diana Patricia [online]. *Lecciones sobre el gran caribe*. Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos. Ministerio de Relaciones Exte-

En término de seguridad también es muy importante porque:

*“enfrentan hoy amenazas y desafíos a su seguridad. El crecimiento de la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, el tráfico ilícito de armas o la trata de personas son temas comunes que requieren respuestas basadas en la cooperación, el intercambio de información y la búsqueda de herramientas eficaces para combatir estos fenómenos”<sup>19</sup>.*

Estas amenazas urgen a Colombia a que ejerza de manera directa acciones de cooperación en términos de seguridad porque lastiman profundamente el desarrollo pacífico de la Nación, ya que la mayoría de ellas incrementa y sostienen el conflicto armado interno que se vive en Colombia.

Otra amenaza la representa, sin lugar a dudas, el bloque liderado por Venezuela, Alba. Su peligro radica en las intenciones que ostenta el grupo de convertirse en el bloque rector de las relaciones de sus países miembros con el resto de países del mundo. *“El proyecto geopolítico bolivariano propugna, sobre la base de una integración cerrada centrada en la región, limitando los términos de intercambio a economías afines, excluyendo, tanto como sea posible, a aquellas que denomina capitalistas”<sup>20</sup>.*

De concretarse el proyecto Alba sobre el territorio del Gran Caribe como ha demostrado tener la voluntad de hacerlo Venezuela, esto pondría en peligro el interés nacional de Colombia referente a la consecución del máximo de bienestar para la comunidad. Esto se debe a que la naturaleza del Estado Colombiano lo carac-

---

rios de Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 2009. [Citado 30 ago. 2012]. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Lecciones+sobre+el+Gran+Caribev6final.pdf>

19 Ibid.

20 POLGATI. Op. Cit., p. 38.

teriza por ser un actor que ejercita el libre comercio, la libertad de expresión, la libre empresa, el desarrollo autónomo de las personas, y estos valores chocan irremediabilmente con los valores propuestos por el bloque Alba.

De lograr influenciar con el proyecto Alba a más países de la zona del Gran Caribe perjudicaría directamente a los intereses de prosperidad de Colombia, sin olvidar que se estaría sellando un cinturón que amenaza con encerrar a Colombia o de limitar su influencia más allá de sus fronteras.

Para concluir es necesario entender que en el Gran Caribe las interacciones que se están llevando a cabo no parten de iniciativas unilaterales de los países interesados en desarrollar influencia en este territorio. La influencia tiene un claro matiz de carácter multilateral representados en los bloques ya mencionados con anterioridad. Colombia no tiene el Poder Nacional necesario para hacer frente al Alba o a Unasur, y mucho menos a los Bric, es obligatorio que lo haga en conjunto con otros Estados.

Será indispensable entonces que Colombia actúe en bloque junto con otros países de la región afines a su proyecto de comunidad latinoamericana para poder contrarrestar en primera instancia al bloque liderado por Venezuela (Alba), ya que pone en riesgo la supervivencia y seguridad económica del Estado. En cuanto a la Unasur, el bloque al que esté inserto Colombia servirá como contrapeso más no para contrarrestar el liderazgo brasileño y/o acabar con ese bloque regional, esto sería un esfuerzo inútil dado el Poder Nacional que ostenta en la actualidad Brasil y también por la maduración y aceptación que ha desarrollado el bloque.

El interés oculto de la Alianza por el Pacífico deberá ser el de estructurarse como un bloque con potencial disuasivo y con capacidades relativas de Poder para negociar frente a la Unasur y definir su identidad política, económica y militar una vez sea establecido.

El bloque de la Alianza por el Pacífico representa la mejor opción para Colombia de incentivar a sus miembros de extender su influencia hacia el Gran Caribe, dado el potencial económico que representan de forma cohesionada y por su cercanía con la mayoría de los países de esta zona.

El objetivo principal a corto plazo del bloque de la Alianza por el Pacífico será la de evitar que el Alba logre influenciar a más países del Gran Caribe de los que ya mantiene bajo su círculo de control; y el de atraer a la mayor cantidad de países del Gran Caribe a hacer parte del bloque de la Alianza por el Pacífico.

Queda claro lo imprescindible que es para Colombia el participar de un bloque regional para convertirle en un jugador a nivel internacional dado que la coyuntura así lo demanda. La Unasur es el bloque más llamativo para emprender este objetivo a largo plazo, pero por ahora La Alianza por el Pacífico debe ser la prioridad de Colombia para contrarrestar a su antagonista que es el mayor obstáculo para maximizar el Poder Nacional de Colombia.

### **Bibliografía**

BRZEZINSKI Zbigniew. *El gran tablero mundial, la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós, 1997.

CARDONA, Diego. *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Gente Nueva, 2011.

MERCHÁN, María Clara; RAMÍREZ, Augusto; VIERA, Édgar; AGUILAR, Diana Patricia [online]. *Lecciones sobre el gran caribe*. Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 2009. [Citado 30, Agosto, 2012]. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Lecciones+sobre+el+Gran+Caribe+v6final.pdf>

PEREYRA Alfredo. *América Latina continúa en carrera armamentista*. [en línea]. Los Tiempos, ago.2012 [citado 28 ago. 2012]. Disponible en: [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/internacional/20120820/america-latina-continua-en-carrera-armamentista\\_182642\\_386762.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/internacional/20120820/america-latina-continua-en-carrera-armamentista_182642_386762.html)

POLGATI, Arturo. 2009; actualizado el (16 mayo 2011). *Dialéctica ideológica regional por la integración y la cooperación para el desarrollo y la seguridad*. Madrid. Universidad Complutense de Madrid. [Documento en ProQuest Research Library: Social Sciences] Disponible desde internet en: <http://ezproxy.utadeo.edu.co:2048/login?url=http://search.proquest.com/docview/224081219?accountid=32602>

THORBURN, Diana. 2006; actualizado el (26 ene. 2012). *Remapping Caribbean Geopolitics*. New York. North American Congress on Latin America [Documento en ProQuest Research Library: Social Sciences] Disponible desde internet en: <http://ezproxy.utadeo.edu.co:2048/login?url=http://search.proquest.com/docview/202683710?accountid=32602>

## Referencias secundarias

*Brasil y Ecuador ayudarán a Haití a reconstruir sus Fuerzas Armadas*. [en línea]. Europapress. Sep. 2012

[citado 28 ago. 2012]. Disponible en: <http://www.europapress.es/latam/politica/noticia-haiti-brasil-ecuador-ayudaran-haiti-reconstruir-fuerzas-armadas-tomen-relevo-minustah-20120731015412.html>

*China se lanza a la conquista del Caribe*. [en línea]. Radio Nederland Internacional. sep. 2011 [citado 28 ago. 2012]. Disponible en: <http://www.rnw.nl/espanol/article/china-se-lanza-a-la-conquista-del-caribe>

*La secretaria de Estado de EEUU visitará China el 3 y 4 de septiembre.* [en línea]. Univisión online, ago 2012 [citado 28 ago. 2012]. Disponible en: <http://feeds.univision.com/feeds/article/2012-08-28/la-secretaria-de-estado-de?refPath=/noticias/estados-unidos/noticias/>

*Secretario indio de Relaciones Exteriores visitará República Dominicana.* [en línea]. Prensa Latina, ago. 2012 [citado 28 ago. 2012]. Disponible en: [http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=536999&Itemid=1](http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=536999&Itemid=1)

*Uzbekistán podría alojar un centro de acción rápida de EE UU en 2014.* [en línea]. Rusia Hoy online, ago. 2012 [citado 28 ago. 2012]. Disponible en: [[http://rusiahoy.com/articles/2012/08/23/uzbekistan-podria-alajar-un-centro-de-accion-rapida-de-ee\\_](http://rusiahoy.com/articles/2012/08/23/uzbekistan-podria-alajar-un-centro-de-accion-rapida-de-ee)

## Bibliografía

## Colombia: La ceguera geopolítica

César Augusto Niño González

### Resumen

La geopolítica es sin duda el lente que observa y contempla la política mundial. En ese sentido, Colombia no es ajena al alcance teórico y analítico de la escala geográfica; por tal razón, el país entra en el cuestionamiento de su débil y frágil actividad para influir a los demás y proyectar su poder en una lucha lógica por la primacía. En este sentido Colombia se caracteriza por una ciega visión espacial desde el punto de vista del Estado en su conjunto y en consecuencia, la difícil tarea de convertirse en un simple pivote geopolítico a un jugador estratégico.

**Palabras clave:** Colombia, pivote geopolítico, jugador geoestratégico, política exterior, primacía.

### Abstract

*There is no doubt that geopolitics is the lens through which world politics is observed and contemplated. In that sense, Colombia is not unrelated to the theoretical and analytical scope of the geographic scale; hence, this country comes into a permanent questioning of its weak and fragile activity in terms of influencing others and projecting its power in a logical struggle for the primacy. In this matter Colombia is characterized by a blind spatial vision from the point of view of the State as a whole and as consequence, the complex task of moving from being a simple geopolitical pivot to a strategic player.*

**Key words:** *Colombia, geopolitical pivot, geo-strategic player, foreign policy, primacy.*

## **Introducción**

Caracterizar a Colombia en modelos de análisis geopolíticos comprende desafíos en su categorización. Por tal razón, este análisis responde a una intencionalidad propositiva más allá de lo descriptivo sobre la historia de la política exterior colombiana, en aras de plantear unos lineamientos concretos a largo plazo sobre la visión del poder más allá de las fronteras que respondan a un interés nacional ya no en proceso de maduración sino consolidado.

Los lineamientos de la política exterior colombiana han estado supeditados a las características del conflicto armado interno en los últimos veinte años. Esto ha hecho que la visión geopolítica del país en términos de capacidades y voluntades carezca de impacto y relevancia frente a un interés nacional en maduración. ¿Cuáles deben ser las condiciones que han de plantearse para dejar de ser un pivote geopolítico y asumir el rol de jugador geoestratégico compitiendo por la primacía? Son cuestionamientos que debieron haberse planteado con antelación los sujetos de toma de decisión en Colombia.

En este sentido, el documento aborda los elementos de análisis teórico caracterizando la naturaleza geopolítica de Colombia para acercarse a proponer las condiciones que permitan al país constituirse como un jugador geoestratégico en el hemisferio.

## **¿Cómo concebir a Colombia?**

Colombia es un país atípico en América Latina. Se ha caracterizado por ostentar una de las democracias más duraderas en la región junto a Costa Rica y Venezuela. Sin embargo, una faceta de la realidad es el conflicto armado en cuanto a este país se refiere. El historiador David Bushnell menciona de manera preocupante

que Colombia es hoy en día el país menos estudiado de los países de América Latina, y tal vez el menos comprendido: *“en los trabajos que se presentan en congresos y publicaciones académicas, Colombia figura menos prominente que Brasil, México o Argentina, e inclusive menos que Chile o Perú”* (Bushnell, 2011, p.15).

Álvaro Tirado Mejía también coincide con esta tesis y argumenta que esto se debe a que Colombia ha sido un país ensimismado, sin grandes movimientos de inmigración, con una economía mediana, cuando no pobre, si se le compara con sus homólogos del continente pero, sobre todo, un país que se sale de los paradigmas con que se mira a Latinoamérica desde el exterior (2011, p.11).

Concebir a Colombia es sin duda una gran apuesta desde diferentes flancos, en primer lugar hay que descifrar las dicotomías intestinas que hacen de este un actor diferente en la región con grandes problemas de seguridad, deficiente presencia estatal en su territorio, elevados índices de pobreza, una política exterior precaria y rudimentaria, manejo adecuado de la macroeconomía pero un deficiente uso en la distribución de los recursos, es decir, Colombia se concibe como un país en distintas velocidades.

Para efectos de este documento, se toma a la geopolítica como nicho de análisis del país, entonces en ese orden de ideas Colombia tiene una ceguera geopolítica crónica, donde a lo largo de este texto se analizan y desarrollan una serie de propuestas para dejar de un lado la invalidez visual y apostarle a una visión geopolítica adecuada.

En este sentido, cuando de términos geopolíticos se trata, bajo postulados de Brzezinski, las condiciones de capacidades y voluntades son los ejes articuladores por cualquier apuesta de representación del poder más allá de las fronteras. La combinación de estos factores es la fuente vital para proyectar la Nación como jugador geoestratégico.

## Colombia: pivote geopolítico

El concepto acuñado por Zbigniew Brzezinski hace referencia a los Estados cuya importancia no se deriva de su poder, de su tamaño o de sus recursos, sino de su situación geográfica (1999, p.49). Sin embargo, teniendo en cuenta que este autor se refiere en sus análisis a Asia Central, su postulado puede desplazarse teórica y tectónicamente para Colombia como caso de estudio.

Los documentos que analizan el comportamiento geopolítico colombiano son precarios y escasos por no decir nulos, los estudios de política exterior colombiana carecen de tradición y se encasillan en documentos gobiernistas que narran las buenas intenciones del Estado en sus relaciones exteriores, aunque existen algunas excepciones sobre la visión crítica de la política exterior y otras recomendaciones<sup>1</sup>, son estudios jóvenes que pretenden recoger en gran parte el proceso de toma de decisiones y las implicaciones de las relaciones del país, pero adolecen de herencia académica y propositiva en doscientos años de historia republicana. Por esta razón, el país no ha tenido una plataforma analítica dura que sea capaz de apalancar las experiencias doctrinarias de una política exterior coherente, una directriz que funcione como disco duro y que sea el manual del posicionamiento de Colombia en el exterior.

Por ejemplo, una de las más recientes aproximaciones académicas a la posición geográfica (pivote geopolítico) colombiana como instrumento de política exterior es el análisis de Diego Cardona, quien reflexiona sobre la importancia estratégica del país en la región:

*“Colombia participa de una curiosa dualidad geopolítica. Por una parte es un país situado en la esquina sur del espacio de Améri-*

---

1 Ver los trabajos de Sandra Borda, Arlene Tickner, Juan Gabriel Tokatlián, Leonardo Carvajal, Rodrigo Pardo, Fernando Cepeda, Diego Cardona, Socorro Ramírez, Martha Ardila y la Misión de política exterior colombiana (2010), entre otros.

ca del Norte y el gran Caribe, que abarca a Centroamérica, el Caribe insular, México, Estados Unidos suroriental y en su parte sur a Colombia y Venezuela. Por otra, se encuentra en la esquina nororiental de Suramérica, pero Colombia es también un país de la cuenca amazónica y de la región Andina (Cardona, 2011, p.11). Pero siendo más exactos, Colombia es un país meridional, limita con 11 países<sup>2</sup>, y se encuentra entre las regiones: Amazónica, Andina Orinoquia, Pacífico y Centro América o Ístmica".

En este sentido, puede decantarse que el discurso casi imperante de los dirigentes colombianos ha sido el privilegiado contexto geográfico del país, y su supuesta posición privilegiada en el continente.

Es evidente que Colombia cumple con el requisito geográfico para ser un *pivote geopolítico*, pero el aspecto clave es que los pivotes son los medios para que los jugadores geoestratégicos lleven a cabo sus objetivos geopolíticos fuera de sus fronteras, en este sentido Colombia es uno de los medios para cumplir los objetivos tradicionales de las grandes potencias.

En este orden de ideas el país ha sido un *pivote geopolítico* importante, pues es la "entrada" a Suramérica, tiene vasto acceso a los océanos Atlántico y Pacífico, así como también a la cordillera Andina y parte de la Amazonia en el sur, donde tiene frontera con Brasil, Perú y Ecuador. Esta condición también ha generado grandes dificultades, pues a Colombia le es difícil mantener un control absoluto del territorio y de sus amplias fronteras como la de Venezuela (2.219 km) a lo que se suman los 1.600 km de costa en el Caribe y 1.300 km en el Océano Pacífico (Sanchez, 2010).

Las condiciones naturales pueden ser sin duda un instrumento de poder siempre y cuando se sepan usar. Los dirigentes colem-

2 Terrestres: Venezuela, Ecuador, Brasil, Panamá y Perú. Marítimas: Costa Rica, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua y República Dominicana.

bianos han estado supeditados a que sus gobiernos sobrevivan a tempestivas situaciones coyunturales cegando al Estado para adoptar políticas serias en materia geopolítica. El conflicto interno ha securitizado<sup>3</sup> la agenda internacional del país y aunque Ricardo Esquivel menciona que *la política exterior y militar se supeditó al arbitraje y a la justicia internacional, donde se ignoraron amenazas externas entre 1886 y 1918* (Esquivel, 2010), esa característica aún cabe perfectamente para un análisis contemporáneo, pues como se pudo demostrar con la pérdida de Panamá y lo que llevaría a un control estratégico de los mares, la pérdida de territorios con Perú, Brasil y Venezuela, la característica endémica puede traducirse ahora con la posible pérdida de territorio frente a Nicaragua (2012).

De igual forma, los pivotes se intentan definir entre actores sensibles y vulnerables. La sensibilidad hace referencia al grado de respuesta dentro de una estructura o sistema político, es decir, los cambios ocurridos en un país qué tanto afectan a otro y con qué velocidad responde (Keohane, Nye, 1977, p. 28) mientras la dimensión de vulnerabilidad se apoya en la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los actores deben encarar cuando los eventos internacionales los afectan. (Moreno, 2009, p.5) Empero, la dificultad de la concepción colombiana no sólo se debe a la ceguera de los dirigentes, se debe también a que, más que sensibles en materia política, el país es vulnerable a los eventos internacionales y las razones en buena medida responden a que existe una falta de interés de la población en el accionar del

3 Frente a la conceptualización de este fenómeno, Arlene Tickner hace un análisis bajo los principales postulados de Weaver: El concepto de la securitización está basado en el uso político de términos como "inseguridad" y "amenaza" de parte de las élites estatales y no estatales y sus efectos concretos, lo cual sugiere que el poder de la "seguridad" se halla en su uso en los discursos políticos (Weaver, 1995). En consecuencia, estudiar la securitización exige reemplazar los estudios tradicionales basados en la identificación de amenazas objetivas a la seguridad con un análisis de por qué y cómo las élites políticas identifican ciertos problemas como amenazas a la seguridad (Weaver, 1995).

Estado, el desconocimiento de las necesidades, la baja noción de la política exterior y la nula identidad, en últimas, Colombia es desconocida para los colombianos.

Colombia es entonces un *pivote geopolítico*, aparte de su atracción geográfica, es sensible y vulnerable a las dinámicas internacionales, además carece de capacidades y voluntades **-no tiene una visión realista en la instrumentalización de sus intereses nacionales-**.

Tabla 1. Colombia, pivote geopolítico

COLOMBIA	Cumple	No cumple
Control absoluto de su territorio		X
El <i>Hearthland</i> <sup>4</sup> conectado con los extremos geográficos del país		X
Óptimo estado de sus puertos comerciales		X
Soberanía absoluta sobre la selva amazónica, (presencia, carreteras y comunicaciones)		X
Protección constante y absoluta de las fronteras		X
Prestación de servicios públicos vitales para la población rural y urbana		X
Fuerzas Militares con noción de protección externa (defensa y no seguridad) <sup>5</sup>		X

Elaboración propia.

Los estudios geopolíticos han priorizado la caracterización de los insumos estatales que deben articularse con la motivación y la

4 Término desarrollada por el geógrafo y político inglés Sir Halford John Mackinder (1861-1947).

5 A raíz del conflicto interno, las Fuerzas Militares han asumido el rol compartido con la Policía Nacional de prestar seguridad al interior del país, descuidando su naturaleza en la protección de amenazas externas.

capacidad de ejercer y hacer de los recursos un instrumento de poder. La tabla anterior demuestra que el Estado no ha sido efectivo y posee dificultades estructurales que le impiden controlar en principio la totalidad de su territorio, obstáculo evidente en una proyección de poder fuera de sus fronteras.

### **¿Cómo convertir a Colombia en jugador geoestratégico?**

En el proceso de toma de decisiones inciden elementos internos y externos como también, en menor medida, personales. Para el caso colombiano, en el ámbito interno, los recursos naturales y la geopolítica son importantes, aunque pesa más la prolongación —e internacionalización— del conflicto interno (Ardila, 2011, p. 93).

Colombia como Estado independiente se ha caracterizado, en particular desde comienzos del siglo XX, por una política exterior de subordinación consciente frente a los Estados Unidos (Herrera, 2012, p.570), esto refleja una carencia de noción estratégica realista propia, pues la subordinación implica una política exterior reactiva y replegada.

Es evidente que la metamorfosis que tendría que sufrir Colombia debe ir acompañada de las recomendaciones que se han hecho a lo largo de la última década en política exterior<sup>6</sup>, diversificación de las relaciones con otros Estados, profesionalización de la carrera diplomática, toma de decisiones técnica donde el gobierno busque solucionar los problemas estratégicos de interés y seguridad nacionales a través de un equilibrio entre costos y beneficios contemplando siempre los fines y objetivos estratégicos (Allison, 1988, p.30).

Romper el esquema de aislamiento del país con el mundo, etc. ., pero más allá de eso, la clave para asumir un verdadero rol geoes-

---

6 Ver (Bell, Borda, Gómez, Ramírez, Reina, Reyes y Tokatlián, 2010, p. 139)

tratégico articulando la gestión de los intereses geopolíticos es precisamente definir de manera instrumentalizada el interés nacional, y con más contundencia, asignación de prioridades.

No se trata entonces de sólo realizar viajes, organizar cumbres y darse apretones de manos. Esta omnipresencia internacional debe estar acompañada de una política exterior con prioridades que le den sentido y consistencia a la actuación internacional del país (Borda, 2012, p.20). En este orden de ideas, el uso de la política exterior debe ser entendido por los dirigentes como un instrumento que busque la proyección del país y no como una herramienta para mejorar “la cara de Colombia” en el exterior.

Por otro lado, el país puede seguir siendo un *pivote geopolítico* pero asumiendo la característica de *jugador geoestratégico* como lo sugiere Brzezinski analizando a Turquía e Irán como los claros ejemplos que comparten ambos conceptos, pero para esto, hay que suplir los vacíos y complementar fortaleciendo las capacidades y generando voluntades para ejercer el poder y seguridad —no sólo en términos militares— pues según Barry Buzan la seguridad es multidimensional y contempla cinco factores principales: militares, políticos, económicos, sociales y ambientales (2008, p. 20) Siendo más precisas las premisas, el Estado debe controlar el acceso y uso de los recursos como la *órbita sincrónica geoestacionaria*<sup>7</sup>. Un recurso que fue incorporado al territorio colombiano mediante la apropiación de una porción espacial sobre la cual reclama la soberanía política y jurídica que no ha sido reclamada por otros Estados (Carrillo, 2006).

---

7 Es una órbita circular yacente en el plano ecuatorial del globo terráqueo, distante a 36.000 kms de la superficie de la tierra y la utilidad de la órbita es que integra aspectos como la meteorología, la defensa, las comunicaciones y la utilización de la energía solar, además de otros usos posibles como las estaciones espaciales o los llamados ascensos espaciales (Carrillo, 2006).

Entre los deberes del país para proyectar poder y hacer uso de este en beneficio propio, está la asignación de prioridades en materia económica y comercial, no se trata de diversificar por diversificar, debe actuar estratégicamente bajo la conveniencia del Estado y así bajar la tendencia a la que alude Thomas Barnett cuando menciona que la gran mayoría de la violencia en el sistema internacional se encuentra dentro de las regiones que están mal conectados a la economía global (Barnett, 2011) donde evidentemente en este escenario, el Estado Colombiano, por su débil injerencia mundial, sufre el efecto periférico de la crisis económica, por lo que es inexacto señalar que el país se encuentra blindado ante los ciclos económicos globales (Niño, 2012, p. 62).

Colombia debe inmediatamente asumir los retos e implementar entre otras las siguientes recomendaciones que se prestan para un análisis más amplio:

1. Control territorial y diversificación con prioridades en el ascenso de Brasil.
2. Política de fronteras en materia de Defensa, Fuerzas Militares con noción y doctrina geopolítica.
3. Desarrollo del Pacífico y conexión del centro del país con los extremos del país.
4. En el plano energético, núcleo de las dinámicas geopolíticas globales, el Estado debe jugar la carta de la diversificación de las fuentes de energía (Herrera, 2012, p.578).
5. Desarrollo de infraestructura portuaria y terrestre
6. Valorización de relaciones tecnológicas (Ferguson, Manbach, 2004).
7. Fortalecimiento de comunicación directa de los Comandantes de las Fuerzas Militares con sus homólogos del vecindario.

8. Redireccionamiento de la carrera diplomática y consular, en el que los funcionarios regresen de sus misiones a retroalimentar el disco duro de la Cancillería.

### Conclusión

Colombia se ha caracterizado por su corta visión geopolítica. Debido a ello ha reducido a lo largo de los últimos doscientos años el más importante insumo de poder y soberanía, el territorio. No obstante, las pisadas en falso de los dirigentes del país quienes han supeditado el accionar del Estado a las condiciones de las grandes potencias han generado que se importen las ideas y por ende la visión estratégica de los intereses nacionales y se elaboren políticas transitorias que no perduran ni alimentan el "disco duro" de la Nación.

Los lineamientos de la política exterior colombiana han estado direccionados bajo las características del conflicto armado interno en las últimas dos décadas. Esto ha hecho que la visión geopolítica del país en términos de capacidades y voluntades carezca de impacto y relevancia frente a un interés nacional en maduración. El camino para convertirse en un jugador geoestratégico está lleno de dificultades que hay que superar, en este orden de ideas se debe comenzar por satisfacer las necesidades nacionales y la instrumentalización del interés nacional para poder proyectar coherentemente el poder más allá de las fronteras.

### Bibliografía

ALLISON, Graham. *La esencia de la decisión. Modelo de actor racional unificado*. Gel Buenos Aires, 1988

ARDILA, Martha. *Una política exterior en transición. Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia*. Fundación Friedrich Ebert en Colombia (Fescol), 2011, pp.93-108.

BARNETT, Thomas. *Las nuevas reglas: Equilibrio Estratégico vs el Desarrollo Global*. World Politics Review, 2011, Disponible en: [www.worldpoliticsreview.com/articles/8550/the-new-rules-strategic-balancing-vs-global-development](http://www.worldpoliticsreview.com/articles/8550/the-new-rules-strategic-balancing-vs-global-development). Acceso el 16 de agosto de 2012.

BELL, G., Borda, S., Gómez, H., Ramírez, S., Reina, M., Reyes, C. y Tokatlián, J. . *Misión de Política Exterior en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, , 2010.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CAF y Fedesarrollo

BORDA, Sandra.) *¿Todo cambia para seguir igual? Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol.12: num. 1, pp. 19-27. Disponible en: [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx) Acceso 16 de agosto de 2012

BRZEZINSKI Zgbiniew. *El gran tablero mundial, la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Editorial Paidós, 1999.

BUSHNELL, David. *Colombia una Nación a pesar de sí misma*. Editorial Planeta. Bogotá, Colombia, 2011.

BUZAN, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. En: Revista Académica de Relaciones Internacionales, No.9, 2008, pp.1-53, UAM-GERI.

CARDONA, Diego. *Una política exterior en transición Seguridad y política exterior en la gran Región Andina: reflexiones y escenarios*. Fundación Friedrich Ebert en Colombia (Fescol) , 2011, pp.3-33.

CARRILLO, Jesús. Del patrimonio público, una aproximación al concepto y a su contenido. Prolegómenos, Derechos y Valores IX.- No, 17, enero –julio, 2006,. Universidad Militar Nueva Granada.

ESQUIVEL, Ricardo (2010). *Neutralidad y orden. Política exterior y militar en Colombia, 1886-1918*. Reseña del libro. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, 2010.

FERGUSON, Y.H. & Manbach, R.W. *Postinternational Theory. Paper prepared for the Fith Pan-European Conference on International Relation*, SIGRI, The Hague, september , 2004, pp. 9-11.

HERRERA, Benjamín. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior. La Región Andina y las incidencias geopolíticas en la inserción internacional del Estado colombiano*. Konrad Adenauer Stiftung, 2012, pp. 570-578.

KEOHANE, O. Robert, Nye, Joseph . *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1977.

MORENO, Patricia. *Significativas formas de interdependencia: algunas experiencias en educación superior en el escenario internacional*, 2009.

NIÑO, Javier. *Una política exterior en transición. Retos actuales de la política migratoria colombiana*. Fundación Friedrich Ebert en Colombia (Fescol), 2012.

SÁNCHEZ, Fabio. *Colombia: conflicto interméstico y equilibrio de poder en Suramérica (2009-2010)*. Revista Geopolítica del SUR. Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África. XIII Congreso Internacional ALADDA, 2010.

TIRADO Álvaro. *Presentación, Colombia una Nación a pesar de sí misma*, Editorial Planeta. Bogotá Colombia, 2011.

## Sección: Fundamentos de la Lógica Estratégica

### El Consejo de Defensa Suramericano: Una oportunidad para aplicar las potencialidades de Colombia

*Alejandra Gutiérrez Montealegre*

#### **Resumen**

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) se ha convertido en un escenario político y de integración que por primera vez abarca los temas de seguridad y defensa de Suramérica. El hecho de que Colombia ejerciera la Secretaría General de Unasur durante un año fue una manifestación importante que demostró el giro en materia de política exterior con la llegada de Juan Manuel Santos. Poco a poco se superó la agenda securitizadora del expresidente Uribe y Colombia empezó a recomponer las relaciones con sus vecinos.

Estas modificaciones en materia de política exterior, son el inicio para que Colombia canalice e inserte las capacidades y potencialidades que tiene el país en temas clave como la defensa. Esto con el fin de dinamizar las discusiones y empezar hacer cada vez más presencia en el escenario suramericano. La inserción de Colombia implica construir una estrategia hacia el CDS que se sustente en tres elementos claves: la defensa, el compromiso y la diplomacia pública, aprovechando las potencialidades del país en el campo militar y de política exterior.

## Sección: Fundamentos de la Lógica Estratégica

### El Consejo de Defensa Suramericano: Una oportunidad para aplicar las potencialidades de Colombia

*Alejandra Gutiérrez Montealegre*

#### **Resumen**

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) se ha convertido en un escenario político y de integración que por primera vez abarca los temas de seguridad y defensa de Suramérica. El hecho de que Colombia ejerciera la Secretaría General de Unasur durante un año fue una manifestación importante que demostró el giro en materia de política exterior con la llegada de Juan Manuel Santos. Poco a poco se superó la agenda securitizadora del expresidente Uribe y Colombia empezó a recomponer las relaciones con sus vecinos.

Estas modificaciones en materia de política exterior, son el inicio para que Colombia canalice e inserte las capacidades y potencialidades que tiene el país en temas clave como la defensa. Esto con el fin de dinamizar las discusiones y empezar hacer cada vez más presencia en el escenario suramericano. La inserción de Colombia implica construir una estrategia hacia el CDS que se sustente en tres elementos claves: la defensa, el compromiso y la diplomacia pública, aprovechando las potencialidades del país en el campo militar y de política exterior.

## Abstract

*The South American Defense Council (CDS) has become a political and integration scenario that for the first time embraces topics of security and defense in South America. The fact that Colombia was during one year General Secretary of Inasur, was an important manifestation that showed the transformation of the foreign policy implemented with the arrival of Juan Manuel Santos. Little by little the securitization agenda of former President Uribe was surpassed and Colombia began to fix relations with its neighbors.*

*These modifications in foreign policy are the beginning so that Colombia starts to conduct and insert its capabilities and potentials in key issues like defense. The idea is to motivate discussions and to start doing more presence in the South American scenario. Colombia's participation means building a strategy towards CDS based on three key elements: defense, compromise and public diplomacy while using Colombia's capabilities in the military and foreign policy fields.*

## Introducción

A diferencia de las difíciles relaciones que mantuvo nuestro país con los países vecinos durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, Juan Manuel Santos llegó en 2010 a la Casa de Nariño con una nueva visión acerca de la política exterior colombiana al punto que una de las decisiones más sorprendidas fue la nueva idea de que Colombia se reinserte y reposicione a nivel regional; de aquí el nombramiento consensuado de María Emma Mejía como Secretaria General de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) durante un año.

Aunque este cargo es de gran importancia para Colombia, vale la pena aclarar que es una situación coyuntural en la que el gobierno debe demostrar y ratificar su cambio en materia de integración y acercamiento con la región suramericana. De acuerdo

con el politólogo Fernando Giraldo *"Este es un primer paso en firme hacia la consolidación de la política exterior de Santos que la ha basado en dos criterios: cooperación y cualquier discrepancia debe basarse sobre el diálogo y respeto diplomático"*:

Sin embargo, a pesar de su carácter coyuntural valdría la pena que Colombia aprovechara esta oportunidad en la Unión Suramericana de Naciones (Unasur), utilizando el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) para proyectar una política de Estado a largo plazo y no una política de gobierno.

Por consiguiente, y pese al carácter transitorio de la Secretaría General de Unasur, este ensayo busca defender la tesis de que a medida que se fortalezca y consolide el CDS es una oportunidad única para Colombia la cual debe aprovechar utilizando sus potencialidades en materia militar y de política exterior. Lo anterior a través de la articulación de una estrategia hacia el CDS basada en el compromiso, la defensa y la diplomacia pública, que le permita al país asumir un liderazgo a nivel regional a largo plazo en los temas de seguridad y defensa.

El principal antecedente formal hacia la construcción de un esquema de defensa de tipo hemisférico fue la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca<sup>2</sup> (TIAR) de 1947. Este acuerdo se constituyó en el primer paso para que los Estados del continente "[convengan] en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos"<sup>3</sup>. Se

1 "Secretaría de Unasur, una prueba clave para Colombia". En: *EL PAÍS.com*. marzo 13, 2011. [En línea]. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/secretaria-unasur-prueba-para-colombia>. recuperado: septiembre 10, 2011.

2 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. [En línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/iuridico/spanish/tratados/b-29.html>. Recuperado: septiembre 10 de 2011.

3 *Ibid.*

caracterizó por ser un Acuerdo de tipo continental frente a una posible amenaza externa. Al día de hoy ha sido firmado y ratificado por 23 Estados del continente americano y hasta 1982 ha sido invocado 13 veces; el último fue después de los ataques del 11 de septiembre. Sin embargo, su efectividad ha sido fuertemente cuestionada, especialmente después de su fracaso en la Guerra de las Malvinas<sup>4</sup>.

Otro mecanismo de defensa creado en 1948, solamente un año después del TIAR, fue el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas mejor conocido como "Pacto de Bogotá". Este Acuerdo se caracteriza por crear un sistema de defensa frente a amenazas internas en la región. En este, los signatarios reafirmaron "*solememente sus compromisos (...) [y] convienen en abstenerse de la amenaza, del uso de la fuerza o de cualquier otro medio de coacción para el arreglo de sus controversias y en recurrir en todo tiempo a procedimientos pacíficos*"<sup>5</sup>.

Posteriormente, con el surgimiento de la Organización de Naciones Unidas, (ONU) como nueva institución encargada de mantener la paz mundial, se deja de lado el TIAR y sus invocaciones nunca han sido puestas en marcha.

No obstante, la participación de Colombia en el TIAR y en el Pacto de Bogotá demuestra que desde el principio hubo interés por parte del país en consolidar y participar en un bloque continental de defensa.

Factores como las modificaciones culturales, ideológicas y políticas impulsadas por Hugo Chávez y Luiz Inácio Lula da Silva,

---

4 MARTUA DE ROMAÑA, Óscar. *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*. [En línea]. Disponible en: [http://www.cronica.com.mx/notaOpinion.php?id\\_notas=596941](http://www.cronica.com.mx/notaOpinion.php?id_notas=596941). Recuperado: septiembre 26 de 2011.

5 Tratado Americano de Soluciones Pacíficas "Pacto de Bogotá". [En línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-42.html>. Recuperado: septiembre 10 de 2011.

caracterizó por ser un Acuerdo de tipo continental frente a una posible amenaza externa. Al día de hoy ha sido firmado y ratificado por 23 Estados del continente americano y hasta 1982 ha sido invocado 13 veces; el último fue después de los ataques del 11 de septiembre. Sin embargo, su efectividad ha sido fuertemente cuestionada, especialmente después de su fracaso en la Guerra de las Malvinas<sup>4</sup>.

Otro mecanismo de defensa creado en 1948, solamente un año después del TIAR, fue el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas mejor conocido como "Pacto de Bogotá". Este Acuerdo se caracteriza por crear un sistema de defensa frente a amenazas internas en la región. En este, los signatarios reafirmaron "*solememente sus compromisos (...) [y] convienen en abstenerse de la amenaza, del uso de la fuerza o de cualquier otro medio de coacción para el arreglo de sus controversias y en recurrir en todo tiempo a procedimientos pacíficos*"<sup>5</sup>.

Posteriormente, con el surgimiento de la Organización de Naciones Unidas, (ONU) como nueva institución encargada de mantener la paz mundial, se deja de lado el TIAR y sus invocaciones nunca han sido puestas en marcha.

No obstante, la participación de Colombia en el TIAR y en el Pacto de Bogotá demuestra que desde el principio hubo interés por parte del país en consolidar y participar en un bloque continental de defensa.

Factores como las modificaciones culturales, ideológicas y políticas impulsadas por Hugo Chávez y Luiz Inácio Lula da Silva,

---

4 MARTUA DE ROMAÑA, Óscar. *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*. [En línea]. Disponible en: [http://www.cronica.com.mx/notaOpinion.php?id\\_notas=596941](http://www.cronica.com.mx/notaOpinion.php?id_notas=596941). Recuperado: septiembre 26 de 2011.

5 Tratado Americano de Soluciones Pacíficas "Pacto de Bogotá". [En línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-42.html>. Recuperado: septiembre 10 de 2011.

así como el surgimiento de amenazas transnacionales o nuevos riesgos militares y no militares, definidas por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como: “(...) *la rivalidad étnica y religiosa, las disputas territoriales, las reformas inadecuadas o fallidas, la violación de los derechos humanos, la disolución de Estados, el terrorismo, el crimen organizado, alteraciones en el flujo de recursos vitales, etcétera*”,<sup>6</sup> motivan la creación del CDS en el año 2009 como instancia encargada principalmente de articular un proceso de cooperación y construcción de una identidad de defensa para Suramérica. En este sentido, los tres objetivos principales del Consejo de Defensa Suramericano, establecidos en el artículo 4 de su Estatuto<sup>7</sup>, son:

- a) Consolidar Suramérica como una zona de Paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial.
- b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.
- c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Teniendo en cuenta lo Plasmado en el Manual de Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional de Colombia de 1996<sup>8</sup> y los ob-

6 SERRA, Narcis. *La seguridad europea en el siglo XXI*. En: *Revista d'Afers Internacionals*, N° 49. Barcelona. Fundación CIDOB. 2000. Citado en VARGAS, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el Conflicto Colombiano: antecedentes y perspectivas*. Colombia. Intermedio editores. 2002. pp. 402-403.

7 GRUPO DE TRABAJO DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. *El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur: Crónica de su gestación*. Santiago de Chile. 2009. Disponible en: <http://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf>, recuperado: septiembre 10 de 2011.

8 FUERZAS MILITARES. *Manual de Seguridad y Defensa Nacional*. 3-43 (Reservado). Segunda Edición. Imprenta y publicaciones Fuerzas Militares. 1996.

jetivos del CDS, el desarrollo de este ensayo girará en torno a los conceptos de empleo de poder a través de la defensa, el compromiso y la diplomacia pública como los elementos principales en los que se debe sustentar la estrategia colombiana hacia el CDS.

Por consiguiente, se entenderá por defensa “(...) *el conjunto de medidas y actividades tendientes a alcanzar y mantener esa situación [de protección de los intereses vitales]*”<sup>9</sup>. En este orden de ideas, como parte del proceso de defensa regional se han identificado una serie de factores amenazantes que, por ser comunes para la región, para el caso específico colombiano el CDS sirve como plataforma subcontinental para el combate de los mismos.

En efecto, y si se tiene en cuenta que en Colombia la política nacional es entendida como “(...) *una dirección que determine la conducta del poder y el sentido en que debe actuar; que no puede ser otro que el determinado por tales objetivos [nacionales]*”<sup>10</sup>, resulta claro que para direccionar la estrategia se deben canalizar las potencialidades de nuestro país para aprovecharlas al máximo en el escenario del CDS, protegiendo así los objetivos nacionales y garantizando la construcción de un camino hacia el progreso a través de un mayor posicionamiento y liderazgo nacional en Suramérica.

Al ser Unasur, y específicamente el CDS, un mecanismo que implica altos niveles de compromiso, y al tener como principal objetivo crear consensos y visiones conjuntas hacia una percepción comunitaria de lo que significa la construcción de una identidad suramericana sobre defensa, Colombia tiene la oportunidad de ligar de manera efectiva la política nacional con una proyección estratégica de la política exterior.

En este sentido, el desarrollo y formulación de esta estrategia colombiana para aprovechar el escenario del CDS, requiere de la

---

9      Ibíd. p. 3.

10     Ibíd. p. 4.

aplicación de la diplomacia pública, entendida por Javier Noya como *“una estrategia de información dirigida a una audiencia extranjera con el fin de conseguir una opinión favorable para la política exterior de un país u organización”*<sup>11</sup>.

### **El camino hacia las potencialidades.**

Una situación que sin duda alguna ha generado un impacto considerable en la política exterior colombiana, especialmente con los vecinos, es el conflicto interno. La concentración de la agenda internacional en temas como narcotráfico y terrorismo ha alejado a Colombia en la discusión de otros temas clave en los que el país también tiene mucho que aportar, situación que llevó a Martha Ardila a afirmar que:

*“Con la llegada de Álvaro Uribe a la Casa de Nariño la política exterior se utilizó como instrumento de la política de seguridad democrática, con dos características primordiales. Primera, el predominio de un enfoque netamente realista y estatista de las relaciones internacionales; y, segunda, la aplicación de un paradigma de seguridad tradicional basado en la defensa y la territorialidad, enmarcado en la doctrina de seguridad preventiva (...)”*<sup>12</sup>.

Sin embargo, aunque este proceso de securitizar la política exterior ha sido criticado debido a la falta de diversificación hacia otro tipo de temas y al hecho de haber generado fuertes enfren-

---

11 NOYA, Javier. *Diplomacia pública para el siglo XXI*, Ariel. Barcelona. 2007. Citado por LA PORTE, Teresa En: *La Diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación internacional* en *Comunicación y Sociedad*. Vol. XX, N° 2. 2007. [En línea]. Disponible en: [http://www.unav.es/fcom/comunicacionysociedad/es/articulo.php?art\\_id=43](http://www.unav.es/fcom/comunicacionysociedad/es/articulo.php?art_id=43), recuperado: Septiembre 11 de 2011.

12 ARDILA, Martha. *Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia* En: *Colombia: Una política exterior en transición*. Diego Cardona (Editor). Fescol. Bogotá D.C., 2011, p. 101.

tamientos con los países vecinos, sin duda alguna, la llegada del Presidente Santos le permitió a Colombia empezar a ampliar la agenda internacional gracias a que se ha logrado un importante avance en materia de seguridad en el país desde la presidencia de Álvaro Uribe. Es bajo este contexto que el apoyo obtenido en escenarios internacionales debe canalizarse hacia nuevos temas de defensa en el CDS.

Para la investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri), Diana Marcela Rojas, "*El gobierno [de Álvaro Uribe] ha buscado aprovechar la mayor cantidad de escenarios internacionales para promover su visión del conflicto armado (...)*"<sup>13</sup> reconociendo, entre sus efectos, la importancia de haber obtenido respaldo internacional como parte fundamental para realmente pensar en llegar a una solución del conflicto<sup>14</sup>.

Por consiguiente, es ahora momento de transformar esta política internacional netamente realista y cosechar lo sembrado en este nuevo escenario del CDS. Es ahora cuando hay que canalizar e insertar las capacidades y potencialidades que tiene el país en estos temas de defensa y seguridad y así empezar a dinamizar las discusiones en aspectos que requieren cada vez más compromiso entre los países vecinos.

Dicho esto, Colombia debe construir esta estrategia hacia el CDS basándose en la imagen positiva lograda gracias a los avances en la seguridad interior obtenidos durante el período de Álvaro Uribe. Lo anterior sería un paso importante que permitiría en el CDS discutir lo que Leonardo Carvajal llama "*sendas problemáticas globales y latinoamericanas*"<sup>15</sup> las cuales, por su tendencia

13 ROJAS, Diana Marcela. *Balance de la política internacional del gobierno Uribe*. En: *Análisis Político*, No. 57. IEPRI, mayo-agosto 1006. Bogotá, p. 91.

14 *Ibid.* p. 103.

15 En relación a las sendas globales se entiende como el consumo de psicoactivos y las latinoamericanas como la laxitud de varios países frente al lavado de activos, el tráfico de armas y precursores químicos. CARVAJAL, Leonardo. *Tres años del gobierno Uribe (2002-2005: Un análisis con base en conceptos*

global y hemisférica, generan un impacto directo en la seguridad del país y en las que definitivamente Colombia podría asumir un papel protagónico a la hora de definir iniciativas y estrategias de tipo regional para combatirlas.

Bajo este contexto de aprovechar y superar el énfasis de seguridad en la política exterior, se produce una de las potencialidades del país con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia: el viraje de la política exterior de Colombia.

Las potencialidades del país hacia el CDS.

### *El viraje de la Política Exterior Colombiana (PEC) con Juan Manuel Santos*

La PEC ha sufrido fuertes cambios desde la llegada del Presidente Juan Manuel Santos. Ahora se está más comprometido con procesos de integración como el de Unasur. Dicho esto, y retomando las palabras de Diego Cardona:

*"La posesión del presidente (...) supone el comienzo de cambio importante en la política exterior colombiana (...) gran importancia de los canales multilaterales; equilibrio en las relaciones con el mundo; relaciones tan armónicas como sea posible con los vecinos (...); énfasis en la solución pacífica de las controversias internacionales y respeto por los consensos en las organizaciones internacionales (:.)<sup>16</sup>.*

Este viraje de la PEC se ha convertido en uno de los pilares más fuertes para construir un camino de inserción y protagonismo en escenarios internacionales y, por esta razón, el CDS se convierte

*dicotómicos de política exterior.* En: OASIS, No. 11. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá. O.E. 2005-2006, p. 148.

16 CARDONA, Diego. *¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior?* En: *Colombia: Una política exterior en transición.* Bogotá. Fcscol. 2011, p. xxxix.

en el principal escenario para avanzar en la construcción de ese proceso hacia el liderazgo y posicionamiento regional en defensa. Liderazgo que debe canalizarse a través de unas claras herramientas de aplicación simultánea que permitan descentralizar el proceso de inserción en el CDS. Dichos instrumentos como, por ejemplo, los Acuerdos, Convenios, reuniones, capacitación del personal diplomático, ofrecimiento de becas estudiantiles, propaganda y encuentros conjuntos con los países miembros del CDS y de Unasur, claramente implican compromiso y diplomacia pública para favorecer la nueva visión de política exterior que está implementando el gobierno de Santos.

Desde el año 2010, la PEC pasó a convertirse en uno de los principales pilares del gobierno Santos y una potencialidad para el país. Lo anterior le ha permitido al Estado emplear el poder a través del compromiso para consolidar su presencia en procesos de integración como el del CDS.

Es así como ahora surge esta nueva propuesta de carácter idealista y multilateral del CDS bajo la cual se espera poder empezar a construir un proceso de cooperación más fructífero. Por consiguiente, es crucial que la presencia de Colombia en el CDS se guíe bajo una estrategia clara y definida a través de acuerdos y entendimientos relacionados con el tema de la defensa regional, que demuestren el giro que ha dado el país hacia el entendimiento con el resto de países suramericanos. En este sentido, Socorro Ramírez afirma que este cambio en la PEC:

*"Le permitió al gobierno pasar de la silla de los acusados en Unasur a recibir los aplausos de sus homólogos sudamericanos (...). Este reconocimiento le permitió a Santos sentirse con las credenciales para proponer a la excanciller María Emma Mejía como nueva secretaria general (...), mostrando el compromiso nacional con la unidad sudamericana?"*

---

17. RAMÍREZ, Socorro. *El giro de la política exterior colombiana*. En: *Revista Nueva Sociedad*; N° 231 enero-febrero de 2011. [en línea]. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3754\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3754_1.pdf), p. 84.

Dado su carácter cooperativo, el CDS es la atmósfera internacional más propicia para mejorar las relaciones con los países vecinos trabajando mancomunadamente en la construcción de posiciones conjuntas sobre temas de defensa y seguridad en los que Colombia tiene mucho que aportar. Por consiguiente, es importante que la contribución colombiana esté enmarcada hacia "(...) la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de defensa y promover el diálogo y la cooperación preferente con otros países de América Latina y el Caribe"<sup>18</sup>.

Asimismo, a medida que avanza la presidencia de Santos es crucial ir movilizándose paulatinamente en el posicionamiento y liderazgo que el país puede obtener a través del CDS; por ende, la profundización de los vínculos de cooperación con Brasil en temas de seguridad y defensa deberían convertirse en una prioridad para la administración actual.

El indudable impulso al CDS y su desarrollo como potencia regional, convierten a Brasil en un actor protagónico que articula su política exterior para lograr sus objetivos nacionales y, al mismo tiempo, trabaja hacia un interés de tipo colectivo como lo es el CDS.<sup>19</sup> En consecuencia, para consolidar ese liderazgo y posicionamiento de Colombia, la PEC debe ir más allá y utilizar sus herramientas diplomáticas para fomentar el compromiso a través, por ejemplo, del fortalecimiento de acuerdos de entendimiento con Brasil y Chile, dos países protagónicos a nivel regional y líderes suramericanos.

18 Ministerio de Defensa Nacional de Chile. El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur: Crónica de su gestión. Primera edición julio, 2009. [en línea]. Disponible en: <http://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf> recuperado: septiembre 5 de 2011.

19 GRATIUS, Susanne. *¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano*. En: *FRIDE*, p. 3. [en línea]. Disponible en: [http://www.fride.org/descarga/COM\\_OTAN\\_Sudamericana\\_ES\\_abr08.pdf](http://www.fride.org/descarga/COM_OTAN_Sudamericana_ES_abr08.pdf) recuperado: septiembre 6 de 2011.

## La experiencia militar.

Después de más de 40 años de conflicto interno, la experiencia adquirida por las Fuerzas Militares (FF.MM.) de Colombia en temas antinarcóticos, antisequestro, antiextorsión y en desastres naturales, entre otros, se ha convertido en otra de las potencialidades del país que debe ser utilizada en el CDS. Debido al conflicto interno, la operatividad de las FF.MM. las ha transformado en unas de las más reconocidas a nivel regional. Como recompensa a ese bagaje y conocimiento, el país ha venido adquiriendo durante los últimos años nuevas capacidades relacionadas con el entrenamiento a Fuerzas Militares de otros países. Un reporte reciente de Los Angeles Times informó que *"Como parte de un impulso regional para enfrentar el narcotráfico, Colombia está ayudando a entrenar a las Fuerzas Armadas de México y de otras 13 naciones latinoamericanas y del Caribe, muchas de las cuales reciben asistencia financiera de Estados Unidos"*<sup>20</sup>.

Además del reconocimiento que tienen las FF.MM. colombianas en aspectos como la lucha contra el narcotráfico, el tema de desastres naturales es otro eje transversal que debe ser impulsado por el país en el CDS a través de acuerdos de cooperación que fortalezcan el compromiso entre los países suramericanos.

En la última reunión de los Comandantes de las Fuerzas Militares del Hemisferio Occidental, realizada en Santiago de Chile del 31 de agosto al 1 de septiembre de 2011, se trató específicamente el tema de cómo las FF.MM. pueden ayudar a las agencias civiles durante misiones de ayuda internacional y desastres naturales<sup>21</sup>.

20 KRAUL, Chris. *Colombia assuming instructor role for other militaries*. En: *Los Angeles Times*, marzo 6, 2011. [En línea]. Disponible en: <http://articles.latimes.com/2011/mar/06/world/fla-fg-colombia-mexico-pilots-20110306>. Recuperado: septiembre 17, 2011. Traducción propia.

21 RUFZ, José. *US, South American military leaders meet in Chile to discuss humanitarian assistance, disaster relief support*. En: *United States Southern Command*, agosto 31, 2011. [en línea]. Disponible en: <http://www.southcom.mil>.

La relevancia de este encuentro radica en que se está trabajando en la construcción de una plataforma que permita el intercambio de información y la coordinación de tareas cuando ocurra un desastre natural en cualquiera de los países del hemisferio occidental. Por consiguiente, la cooperación y el desarrollo de un proceso interagencial es crucial para poder articular los esfuerzos civiles y militares al momento de un desastre.

Debido a que estas conversaciones no se están llevando a cabo en el marco del CDS y teniendo en cuenta el hecho que Estados Unidos está liderando las mismas, es importante que bajo el escenario del CDS Colombia proponga el desarrollo de una iniciativa similar para que la región suramericana pueda defenderse adecuadamente del impacto del cambio climático a nivel regional en temas como: sequías, escasez de agua potable, aumento del nivel del mar, propagación de enfermedades, disminución de la agricultura y crisis humanitarias, entre otros<sup>22</sup>.

Por consiguiente, es fundamental que bajo el contexto del CDS Colombia utilice esta fortaleza y busque el desarrollo integral de una visión de defensa de tipo regional que abarque tanto el narcotráfico y el crimen organizado, como los desastres naturales y el impacto del cambio climático.

Afortunadamente las FF.MM. poseen experiencia y conocimiento en todos estos temas y por eso una adecuada articulación de los mismos en el CDS es una oportunidad inigualable para demostrar el liderazgo nacional y establecer alianzas y compromisos. Lo anterior con el fin de dar cumplimiento a uno de los objetivos específicos del CDS: "*Compartir experiencias y apoyar acciones*

---

[mil/newsroom/Pages/US.%20South%20American%20military%20leaders%20meet%20in%20Chile%20to%20discuss%20humanitarian%20assistance%20in%20disaster%20relief%20support.aspx](http://mil/newsroom/Pages/US.%20South%20American%20military%20leaders%20meet%20in%20Chile%20to%20discuss%20humanitarian%20assistance%20in%20disaster%20relief%20support.aspx), recuperado: septiembre 13 de 2011.

- 22 CATARIUOS, David M Jr, y ESPACH, Ralph H. *Impactos del Cambio Climático en la Seguridad Nacional y Regional de Colombia*. CNA *Analysis and Solutions*, octubre 2009, p. v.

*humanitarias tales como desminado, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales*"<sup>23</sup>.

### Utilización de las potencialidades de Colombia en el CDS.

La evolución de las amenazas a la seguridad y defensa que afronta Colombia y el resto de los países que hacen parte del CDS, requiere de un profundo conocimiento y experiencia en su identificación y manejo por parte de los países miembros. Lo anterior con el objeto de poder realizar una mejor apreciación de las llamadas *amenazas transnacionales* que ya no solo generan efectos directos a nivel nacional, sino que se han convertido en retos directos para la estabilidad de Suramérica.

En este sentido, la utilización de las potencialidades del país mencionadas anteriormente, la nueva política exterior de Santos y la experiencia militar, deben articularse en una estrategia clara hacia el CDS utilizando la Estrategia de Oferta de Cooperación Internacional en Seguridad de Colombia, publicada por el Ministerio de Defensa en agosto de 2011. En esta se afirma que:

*"Esta región sufre un creciente volumen de tráfico de drogas, donde la mayoría del narcotráfico llega a los Estados Unidos como destino final (...) Es así como se ha incrementado el tránsito ilegal marítimo para transporte de drogas, armas y contrabando (...) desde Suramérica a Centroamérica y el Caribe"*<sup>24</sup>.

Sin embargo, como se ha dicho anteriormente, las amenazas no solo están relacionadas con el narcotráfico. El terrorismo también

23 Ministerio de Defensa Nacional de Chile. El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur: Crónica de su gestión. Primera edición julio, 2009. [en línea]. Disponible en: <http://www.resdal.org/csd!gestacion-del-csd-libro-chile.pdf>, recuperado: septiembre 5 de 2011.

24 Ministerio de Defensa Nacional. *Estrategia de Oferta de Cooperación Internacional en Seguridad de Colombia*; agosto. 2011, p. 6.

mantiene su injerencia en Suramérica, especialmente los vínculos que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Fare) han venido tejiendo con otros grupos terroristas como Sendero Luminoso y ETA. La amenaza aumenta debido a que estas redes internacionales de terrorismo utilizan el dinero del narcotráfico para financiar organizaciones terroristas ubicadas en diferentes partes del mundo, siendo Hezbolá y Hamas<sup>25</sup> las principales.

Por consiguiente, es fundamental aprovechar esa experiencia adquirida por las Fuerzas Militares como parte de la estrategia de inserción y liderazgo a nivel suramericano en los temas de seguridad y defensa en el CDS. Esta es la plataforma adecuada para profundizar y difundir la Estrategia de Cooperación colombiana, la cual puede aportar en aspectos significativos como, por ejemplo, intercambio de conocimientos, experiencias, tecnología militar, formación y capacitación, entre otros.

Colombia tiene antecedentes de cooperación con Ecuador, Perú, Brasil, Paraguay, Chile, Argentina, Bolivia y Uruguay, en iniciativas específicas como antinarcóticos; capacidad de combate; seguridad ciudadana; inteligencia; derechos humanos y DIH y atención de desastres<sup>26</sup>. Por ende, es prioritario aprovechar estas bases para realmente empezar a cimentar un programa de cooperación a partir de las buenas prácticas y del conocimiento colombiano en más de 40 años.

Dicho esto, el CDS se transforma en la plataforma subcontinental más propicia para cumplir con el objetivo nacional plasmado en la nueva Estrategia de Cooperación:

*"Fortalecer la capacidad de los países para dar una respuesta integral a las amenazas, problemas y riesgos, generados por el problema mundial de las drogas, el crimen organizado."*

25 Ibid., p. 7.

26 Ibid., pp. 4-5.

y demás manifestaciones delincuenciales transnacionales, a través de cooperación técnica en materia de seguridad"<sup>21</sup>.

Sin duda alguna, es en el CDS donde Colombia podría jugar un papel determinante para ejecutar la Estrategia de Cooperación en sus cinco variables: intercambio de información, desarrollo de tecnologías de la información y comunicación, asesoría a nivel estratégico y táctico, doctrina e instrucción y, por último, coordinar con otros actores<sup>28</sup>. La aplicación de estos factores permitiría ir trabajando en la construcción de ese camino hacia el liderazgo y consolidación del acercamiento del país al resto de Estados suramericanos específicamente en los temas de defensa y seguridad.

Por eso es fundamental que la utilización de las potencialidades nacionales hacia el CDS se realice a través de esta Estrategia de Oferta de Cooperación Internacional la cual debe ir de la mano con las tres dimensiones de la "nueva diplomacia pública" que propone Joseph Nye. La primera consiste en realizar comunicaciones diarias a nivel internacional sobre lo que busca el país en el exterior y cuál es su política exterior; la segunda, se refiere específicamente a la comunicación estratégica donde se desarrollan temas simples en un tiempo más largo como semanas, meses y posiblemente años y, por último, la tercera dimensión consiste en el establecimiento de verdaderas relaciones duraderas con actores clave, en este caso los miembros del CDS, a través de becas, intercambios, entrenamientos, capacitación y seminarios<sup>29</sup>, enfocados por supuesto al tema de defensa regional.

Con la aplicación de estos elementos de diplomacia pública no solo se complementa lo logrado a través de la diplomacia tradi-

---

27 Op. Cit., p. 9.

28 Ibid., p. 9.

29 NYE, Joseph. *La nueva diplomacia pública*. 2010. [En línea]. Disponible en: [www.project-syndicate.org/~commentary/nye79/S-an\\_ish](http://www.project-syndicate.org/~commentary/nye79/S-an_ish). Recuperado: octubre 1 de 2011.

cional, sino que también se genera credibilidad hacia Colombia, su gobierno e instituciones. De esta manera se asegura una inserción integral del país en el CDS.

Después de realizado este análisis se puede concluir que el CDS es una oportunidad para que Colombia emplee sus potencialidades en materia militar y de política exterior, aportando su experiencia a través de la cooperación en seguridad y defensa. Lo anterior con el objetivo regional de construir un concepto de defensa de carácter suramericano en donde los Estados miembros del CDS se sientan libres de amenazas.

En este orden de ideas, el diseño de una estrategia colombiana basada en la defensa, compromiso y diplomacia pública se convierte en la mejor herramienta para que Colombia participe activamente en la generación de mecanismos de cooperación que permitan afrontar amenazas transnacionales que indudablemente tienen un impacto en el territorio nacional.

La aplicación de esa estrategia debe contemplar el establecimiento de compromisos claros con los países miembros del CDS, los cuales Colombia podría empezar a liderar a través de la suscripción de Acuerdos de Cooperación y Entendimiento en temas como, por ejemplo, intercambio de información, entrenamiento para contrarrestar el narcotráfico, experiencia frente a desastres naturales e impacto del cambio climático.

Asimismo, es importante que el empleo de la influencia a través del compromiso se complemente con iniciativas de diplomacia pública dirigidas a mejorar la imagen de Colombia en este escenario regional.

Esta diplomacia pública implica realizar un seguimiento constante de esfuerzos informativos de las Embajadas nacionales en los países suramericanos, comunicaciones estratégicas, participación en foros o conferencias sobre defensa regional y fortalecimiento de las relaciones con países como Surinam y Guyana

en temas relacionados con la seguridad del Caribe. Importante recalcar que el gobierno debe procurar que esta diplomacia pública genere vínculos permanentes para mantener el *statu quo* en la región y que se convierta en un elemento persuasivo para mostrar las fortalezas de la política exterior nacional. Es aquí donde los frutos del viraje de la PEC deben consolidarse.

Finalmente, la articulación de estos tres factores: defensa, compromiso y diplomacia pública, deben aplicarse aprovechando las potencialidades que posee el país en materia de política exterior y en el campo militar para utilizarlas a través de la Estrategia de Cooperación Internacional. De esta forma no solo se consolida esa imagen positiva que ha venido construyendo el presidente Santos con los países suramericanos, sino que le permite al país asumir un liderazgo no de tipo coyuntural durante el período de la Secretaría General de María Emma Mejía, sino a mediano y largo plazo en temas específicos de defensa en el subcontinente suramericano.

## Bibliografía

ARDILA, Martha. *Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia*. En: *Colombia: Una política exterior en transición*. Diego Cardona (Editor). Fescol. Bogotá D.C., 2011.

CARDONA, Diego. *¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior?* En: *Colombia: Una política exterior en transición*. Bogotá. Fescol. 2011.

CARVAJAL, Leonardo. *Tres años del gobierno Uribe (2002-2005: Un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior*. En: *OASIS*, No. 11. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C. 2005-2006.

CATARIUOS, David M Jr. y ESPACH, Ralph H. *Impactos del Cambio Climático en la Seguridad Nacional y Regional de Colombia*. *CNA Analysis and Solutions*, octubre 2009.

FUERZAS MILITARES. *Manual de Seguridad y Defensa Nacional*. 3-43 (Reservado). Segunda Edición. Imprenta y publicaciones Fuerzas Militares. 1996.

GRATIUS, Susanne. *¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano*. En: PRIDE. p.3. [en línea]. Disponible en: [http://www.fride.org/descarga/COM\\_OTAN\\_Sudamericana\\_ES\\_abr08.pdf](http://www.fride.org/descarga/COM_OTAN_Sudamericana_ES_abr08.pdf).

GRUPO DE TRABAJO DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. *El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur: Crónica de su gestación*. Santiago de Chile. 2009. Disponible en: <http://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf>.

!(RAUL, Chris. *Colombia assuming instructor role for other militaries*. En: *Los Angeles Times*, marzo 6, 2011. [En línea]. Disponible en: <http://articles.latimes.com/2011/mar/06/world/la-fg-colombia-mexico-pilots-20110306>.

MARTUA DE ROMAÑA, Óscar. *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*. [En línea]. Disponible en: [http://www.cronica.com.1nx/nota0pinion.php?id\\_notas=596941](http://www.cronica.com.1nx/nota0pinion.php?id_notas=596941).

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Estrategia de Oferta de Cooperación Internacional en Seguridad de Colombia*, agosto. 2011, p. 6.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. *El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur: Crónica de su gestión*. Primera edición julio, 2009. [en línea]. Disponible en: <http://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf>.

NOYA, Javier. *Diplomacia pública para el siglo XXI*. Ariel. Barcelona. 2007. Citado por LA PORTE, Teresa En: *La Diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación internacional*. En: *Comunicación y Sociedad*. Vol. XX, N° 2. 2007. [En línea]. Disponible en: [http://www.unav.es/fcoln/comunicacionysociedad/es/articulo.php?art\\_id=43](http://www.unav.es/fcoln/comunicacionysociedad/es/articulo.php?art_id=43).

NYE, Joseph. *La nueva diplomacia pública*. 2010. [En línea]. Disponible en: [www.project-syndicate.org/commentary/nye79/Spanish](http://www.project-syndicate.org/commentary/nye79/Spanish).

RAMÍREZ, Socorro. *El giro de la política exterior colombiana*. En: *Revista Nueva Sociedad*, N° 231 enero-febrero de 2011. [en línea]. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3754\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3754_1.pdf).

ROJAS, Diana Marcela. *Balance de la política internacional del gobierno Uribe*. En: *Análisis Político*, No. 57. IEPRI, mayo-agosto 2006. Bogotá.

RUÍZ, José. *US, South American military leaders meet in Chile to discuss humanitarian assistance, disaster relief support*. En: *United States Southern Command*. Agosto 31, 2011. [en línea]. Disponible en: <http://www2.southcom.mil/newsroom/Pages/US,%20South%20America%20military%20leaders%20meet%20in%20Chile%20to%20discuss%20humanitarian%20assistance,%20disaster%20relief%20support.aspx>, recuperado: septiembre 13 de 2011.

*Secretaría de Unasur, una prueba clave para Colombia*. En *EL PAÍS.com*. marzo 13, 2011. [En línea]. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/secretaria-unasur-prueba-para-colombia>.

SERRA, Narcís. *La seguridad europea en el siglo XXI*. En: *Revista d'Àfers Internacionals*, N°49. Barcelona. Fundación CIDOB. 2000. Citado en VARGAS, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el Conflicto Colombiano: antecedentes y perspectivas*. Colombia. Intermedio editores. 2002.

*Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*. [En línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>.

*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas "Pacto de Bogotá"*. [En línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-42.html>.

## Sección: Seguridad y Defensa Nacionales

### Seguridad Nacional:

### ¿El Gobierno colombiano, respalda la utilización de la fuerza por parte de las Fuerzas Militares?

*Cr(Ra) Iván Marco Manascero Gómez*

#### Resumen

El poder nacional de Colombia enfrenta una amenaza dominante, que según la *Apreciación Estratégica Nacional* del año 2010 (Apen)<sup>1</sup>, reside en la asociación del negocio del narcotráfico entre los grupos armados al margen de la ley (Fare y ELN) y las denominadas bandas al servicio del narcotráfico (Bacrim). Esta amenaza pone en riesgo los intereses nacionales y estratégicos del Estado y amerita la utilización de la fuerza por parte del campo militar mediante operaciones militares, desde luego idealmente con la garantía del fuero militar, para garantizar al Estado Soberanía interna, integridad territorial y finalmente los estándares en bienestar y seguridad. Se plantea en este ensayo como a pesar de que el Gobierno enfrenta la amenaza en el campo militar falta respaldo jurídico y direccionamiento político, hecho que conlleva a que las operaciones militares no logren los resultados esperados en espacio y tiempo.

1 El Curso de Altos Estudios Militares desde el punto de vista académico, adelantó en el año 2010, la apreciación política estratégica nacional y el concepto estratégico nacional, la estrategia se denominó 70% esfuerzo social, político y económico, el 30% esfuerzo militar.

## Abstract

The national power of Colombia faces a dominant threat, which according to the National Strategic Appreciation (Apen)[1] of the year 2010, is encrypted in the association of the business of drug trafficking between the armed groups outside the law (Fare and Eln) and so-called bands to drug trade service (Bacrim). This threat puts at risk the national and strategic interests of the State, and implies the use of force by the military field through military operations, certainly with the guarantee of military jurisdiction, to ensure the State internal sovereignty, territorial integrity and finally the standards in well-being and safety. But arises in this essay, how, although the Government faces the threat in the military lack support addressing legal and political, which has involved military operations do not achieve the expected results in space and time.

## Introducción

La seguridad Nacional se considera un fin al cual llegar y se refiere a tres aspectos principalmente: la integridad física del Estado incluyendo un sistema de defensa eficiente o por lo menos disuasivo; estabilidad de las instituciones democráticas y garantizar los derechos fundamentales y políticos de los ciudadanos, partiendo de la base que los intereses nacionales están enfocados hacia el bienestar, la supervivencia del Estado y finalmente la identidad nacional<sup>2</sup>.

En ese concepto de Seguridad Nacional, el Estado utiliza el poder nacional y el campo político, da los medios, las políticas, directrices y órdenes a las Fuerzas Militares para la utilización de la

---

2 VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Perspectivas actuales de la Seguridad y la Defensa en Colombia y en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional, 2009. P.18.

fuerza contra las diferentes amenazas, porque ponen en riesgo los intereses vitales del Estado. También y en cumplimiento del segundo artículo de la Constitución<sup>3</sup>, por la calidad de garantes ante la ley, las Fuerzas Militares deben adelantar campañas militares para dar protección a las vidas, honra y bienes de todos los colombianos.

Las operaciones militares se adelantan dentro de una campaña, que principalmente busca disminuir la capacidad de lucha contra la amenaza, la libertad de acción y la capacidad de generar daño a la población civil y a la infraestructura del Estado.

Estas operaciones tienen como marco el derecho operacional, y se originan en la inteligencia dominante que ocasiona la necesidad militar<sup>4</sup>, lo que establece como resultado, que después del planeamiento (proceso militar de toma de decisiones) se diferencien los objetivos militares, dentro del ámbito del Derecho Internacional Humanitario, donde la proporcionalidad se mide por la calidad del objetivo militar atacado y si existe la ventaja militar clara, directa y tangible (Principio de distinción y proporcionalidad). El reto actual para los comandantes dentro del conflicto es el de ser eficientes dando los resultados operacionales, pero

---

3 Artículo segundo de la Constitución en su segunda parte establece que: "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

4 Comando General De Las Fuerzas Militares. *Manual de derecho operacional 3-41 público*. Bogotá: Imprenta Comando General. 2009, p. 37. El principio de necesidad implica que todas las actividades de combate deben justificarse por motivos militares, por lo cual están prohibidas las actividades que no sean militarmente necesarias.

5 Comando General de las Fuerzas Militares. *Manual de derecho operacional 3-41 público*. Bogotá: Imprenta Comando General. 2009, p. 57. La ventaja militar es la contribución eficaz a la acción militar que suponga la neutralización de un objetivo militar específico en razón a su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización.

también ser legítimos en la protección de la población civil y sus recursos.

La dificultad actual es que estas operaciones en la etapa de investigación y juzgamiento, cuando no las investiga la Justicia Penal Militar, en caso de duda de la relación del hecho con los actos del servicio, la adelantan funcionarios de la Fiscalía y los Jueces de la República que tienen tendencia a medir esa proporcionalidad en el ámbito de los Derechos Humanos (DD.HH), donde se contempla la legítima defensa ante una agresión. En gran parte esta tendencia se da por el desconocimiento de la justicia ordinaria del derecho operacional o derecho en la guerra. Lo ideal es que la investigación se centre en la calidad del objetivo militar atacado en el marco del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el juzgamiento por los pares de la justicia militar.

Lo interesante del caso es que las Fuerzas Militares utilizan la fuerza, no porque los grupos al margen de la ley sean sus enemigos personales, sino que estas operaciones se adelantan en respaldo y protección del Gobierno, pero la realidad es que no hay garantías judiciales para avanzar en las operaciones militares, por lo anteriormente expuesto. Que junto con la pérdida gradual del fuero militar y la guerra política de los enemigos del Estado, está generando duda en la utilización legal y legítima de la fuerza.

En el caso particular de las muertes en combate<sup>6</sup>, en contra de aquellos que participan directamente en el conflicto y que atentan contra la supervivencia del Estado, es clara la actuación militar, el problema es cuando al juez penal de la justicia ordinaria le surgen dudas de la actuación militar y el caso se conceptúa no

---

6 La sentencia de la Corte 177 del 14 de febrero de 2001, del Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz, con respecto a los muertos en combate establece: "Se reitera, que no se remite a duda que los Estados tienen derecho a perseguir a los grupos alzados en armas y que, por ello, la muerte en combate que la Fuerza Pública ocasione a los miembros de estos grupos insurgentes no constituye jurídicamente un homicidio, y no es tipificada como una conducta punible".

como "un presunto homicidio en persona protegida" de acuerdo con las normas del DIH, sino como un "homicidio agravado" en el marco de los DD.HH., donde la proporcionalidad se evalúa desde otra óptica como se expuso anteriormente y los miembros de las Fuerzas Militares no están siendo investigados y juzgados por sus pares en la justicia penal militar quienes sí conocen de las circunstancias y normas del derecho operacional.

El objetivo en el desarrollo del tema del ensayo, es demostrar cómo la falta de respaldo político y jurídico del Gobierno al uso de la fuerza, junto con las investigaciones mal enfocadas por la Justicia Ordinaria, está causando desmoralización dentro de las Fuerzas Militares, en un momento crítico del Estado en contra de la amenaza dominante.

Para tal efecto, en el avance del tema se van a desarrollar tres capítulos, el primero tiene que ver con la responsabilidad política y justicia ordinaria, el segundo versa sobre el supuesto fortalecimiento de la Justicia Penal Militar, y el tercer aspecto tiene que ver con las repercusiones para la Seguridad Nacional de quienes pelean por conseguir los objetivos nacionales y que no cuentan con la suficiente seguridad jurídica.

### Responsabilidad política y justicia ordinaria

En este capítulo se analiza cómo desde la responsabilidad política, ejercida por el Presidente de la República, inicia el uso de la fuerza contra aquellos grupos que participan directamente en las hostilidades<sup>7</sup>, y el papel que desempeña la justicia ordinaria

---

7 De acuerdo al protocolo dos en el artículo primero en su ámbito de aplicación, se refiere a los grupos armados organizados, los que tienen un mando responsable, control de una parte del territorio que les permita adelantar operaciones sostenidas y concertadas. Que junto a factores como intensidad y organización, más el propósito político de la toma del poder por las armas, hace que en Colombia actualmente solo las Fare y el ELN, cumplen con dichos requisitos y

investigando y juzgando las acciones contempladas en el derecho de la guerra.

También se examina lo que se establece en el artículo 189 de la Carta Magna en los literales tercero, cuarto y quinto respecto al Presidente de la República:

*"(3). Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República I (4). Conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado I (5). Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente".*

De acuerdo con el *Manual de Seguridad y Defensa Nacional*, la dirección a cargo del Presidente de la República debe:

*"Mantener unas Fuerzas Armadas apropiadas para el mantenimiento del orden interno y para la prevención o el rechazo de agresiones externas, bien sea como elemento disuasivo o como instrumento capaz de hacer la guerra, para defender los intereses nacionales o restablecer el orden".*

Teóricamente, basados en la *Apreciación Estratégica Nacional* (Apen) y el concepto estratégico nacional, que es la gran idea de maniobra del conductor nacional (Presidente de la República), se emite el programa de seguridad, que en el caso particular de este gobierno es la continuidad del programa de consolidación democrática del anterior Presidente y se denomina "Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad".

---

ponen en riesgo la supervivencia del Estado, motivo por el cual el Estado debe utilizar la fuerza dentro del ámbito del DIH, considerándose en estos grupos los objetivos militares.

- 8 Comando General de las Fuerzas Militares. *Manual de Seguridad*. Op. Cit., p. 56.
- 9 Es importante aclarar que la Apen como ejercicio académico, adelanta el Curso de Altos Estudios Militares de la Escuela Superior de Guerra. Este documento de orientación de la Seguridad y Defensa Nacional lo deberá adelantar el Consejo de Seguridad y Defensa, que es la mano derecha del conductor nacional en este campo, pero a la fecha de hoy existe el Consejo de Seguridad Nacional orientado más al campo de la seguridad para la convivencia ciudadana.

En este orden de ideas, el campo militar en cabeza del Comando General, y basado en el Concepto de Estrategia Nacional y el Programa de Seguridad Nacional, emite el Plan de Guerra, donde da órdenes de utilización de las Fuerzas Militares en las áreas estratégicas, para neutralizar las amenazas,<sup>10</sup> en los puntos donde se concentra el sistema rival y el centro de gravedad<sup>11</sup> para lograr la derrota militar. En estas áreas principalmente se adelantan operaciones en condiciones de hostilidades y operaciones de seguridad para asegurar a la población, vida honra y bienes.<sup>12</sup>

Entonces, la fuerza militar se aplica por orden emitida desde el conductor nacional, pasando por el Comando General y los comandos de Fuerza en los planes de campaña. Lo más legítimo y legal, es que desde el direccionamiento político, orienten y respalden la utilización de la fuerza militar, desde luego obedeciendo al cumplimiento de la ley y las normas del derecho de la guerra.

Como ejemplo y dentro del derecho operacional comparado, en España la utilización de la fuerza policiva y militar está respaldada por la ley, el Gobierno y la Corona reglamentaron mediante las reglas de encuentro el accionar de la fuerza pública en situaciones de paz, tensión o crisis y las reglas tienen un efecto jurídico y operacional. También hay direccionamiento, control y responsabilidad política, mediante la *Ley 39 de 2007*, respecto a la carrera militar, en el *artículo cuarto el inciso sexto* sostiene:

- 
- 10 Después de la Guerra Fría no sólo se contemplan las amenazas tradicionales o militares (guerrillas, grupos al margen de la ley, comunismo, armas nucleares y otras), también se contemplaron las nuevas amenazas o no militares como el narcotráfico, el terrorismo, la corrupción, contrabando de armas y otros. Igualmente, algunas preocupaciones estructurales como la falta de vivienda, educación, no disponer del mínimo vital para vivir y otras.
- 11 De acuerdo con el *Manual de Seguridad y Defensa Nacional de 1996*, del Comando General de las Fuerzas Militares, en la página 82, explica que el centro de gravedad estratégico, es entendido como el eje alrededor del cual gira su fuerza y posibilidades que impulsan todo lo demás, concediéndole la facultad para ejercer la libertad de acción, obtener su fortaleza física y mantener su voluntad de lucha.
- 12 Comando General de las Fuerzas Militares. *Manual Op.* Cit., pp. 34-35.

IVÁN MARCO MANASCERO GÓMEZ

*"Sexto. En el empleo legítimo de la fuerza, hará un uso gradual y proporcionado de la misma, de acuerdo con las reglas de enfrentamiento establecidas para las operaciones en las que participe. Además, son expresamente mencionadas en las nuevas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por Real Decreto 96/2009, del 06 de febrero, en los siguientes artículos:*

*Artículo 42. Manejo y uso de las armas. Pondrá máxima atención en todo lo concerniente al manejo de las armas, especialmente en la aplicación de las normas de seguridad, consciente de su gran importancia. Para hacer uso de ellas, se atenderá estrictamente a la normativa vigente, órdenes recibidas y reglas de enfrentamiento.*

*Artículo 84. Uso legítimo de la fuerza. En el empleo legítimo de la fuerza, el militar hará uso gradual y proporcionado de la misma, de acuerdo a las reglas de enfrentamiento establecidas para las operaciones en las que participe".*

Como se puede analizar existe direccionamiento político por medio de leyes y ordenanzas del Gobierno y la Corona Española. Por el contrario, en el caso de Colombia, la utilización de la fuerza no está reglamentada por ley, tampoco hay control y direccionamiento político, ya que el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, no cumple con las funciones respecto al conflicto, su inclinación principalmente es hacia la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica. También las reglas de encuentro en Colombia se establecen por una disposición interna del Comando General y de las diferentes Fuerzas, pero no tiene fuerza de ley<sup>13</sup>.

Esta utilización de la fuerza busca al final de las campañas militares consolidar las regiones, para que queden libres de amenazas y de esta forma el Estado pueda hacer presencia con obras, educación, carreteras y otros, inclusive para que las familias desplaza-

13 Disposición 012 del 05 de marzo de 2007, por la cual se expiden las "reglas de Enfrentamiento" para las Fuerzas Militares, firmado el documento por el señor General Fredy Padilla De León, Comandante General de las Fuerzas Militares,

das por la violencia regresen a sus tierras de origen, y realmente con la acción de la estrategia nacional se logre la derrota del sistema rival.

### Juzgamiento operacional en ámbito de DDHH y repercusiones

Las dos primeras fases de las operaciones, como son el planeamiento (proceso militar de toma de decisiones, inteligencia dominante) y la ejecución operacional (maniobra dominante) no tienen inconvenientes significativos, el problema se presenta en la evaluación, investigación y juzgamiento de estas operaciones.

Desde el año 2007 en esta tercera fase, en las directivas 10 y 19 para evitar los homicidios en persona protegida se estableció que:

*"En los hechos que no aparezca diáfananamente su relación directa con el servicio habrá de aplicarse el derecho penal ordinario. Es decir, que cualquier duda sobre la relación del hecho punible con el servicio, debe resolverse a favor de la jurisdicción ordinaria?"*

La realidad es que la duda del hecho punible se generalizó desde el año 2008, cuando se dio a conocer el resultado de las investigaciones de los desaparecidos de Soacha y que la prensa los denominó "falsos positivos". De acuerdo con los datos suministrados por la Jefatura de Derechos Humanos del Ejército, el 73% de las investigaciones se dan por las situaciones derivadas de los combates, los cuales la justicia ordinaria los tipifica como presuntos homicidios agravados en el marco de DD.HH., y en otros pocos casos como

14. Las directivas 10 y 19 del Ministerio de la Defensa, del 02 de noviembre de 2007, fueron firmadas por el Ministerio de la Defensa Nacional, y se denominaron "Obligaciones para autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y evitar homicidios en persona protegida". En complemento a los acuerdos llegados con la Fiscalía General de la Nación el 14 de junio de 2006 firmados por el Ministro de Defensa y el Fiscal General de la Nación, Mario Iguarán Arana.

homicidio en persona protegida marco de DIH, dando como resultado que de 1350 casos hay 402 efectivos ya condenados y 948 que están siendo investigados entre activos y retirados".

Con el agravante que la Institución militar no estaba preparada, para esta situación y la disponibilidad de centros de reclusión militar no alcanza, para albergar todos estos efectivos, porque también se suman los investigados y condenados por delitos típicamente militares, como desertión, desobediencia, abandono del servicio y otros. Este estado de hacinamiento en unos casos y otros pagando condena en cárceles civiles aumenta la desmoralización de las tropas que están inmersas en las operaciones militares. Perdiéndose gradualmente también el fuero carcelario.

De otro lado y aunado a lo anterior, en todas las profesiones se admite un margen de error en el desempeño profesional, porque detrás de cada proceso y procedimiento están los seres humanos. Con mayor razón en la profesión militar donde la guerra según Clausewitz<sup>16</sup> es "neblina, incertidumbre, momentos difíciles y críticos" porque está de por medio la vida de los combatientes.

En este mismo sentido, los comandantes más experimentados en la guerra como el General George Patton en la Segunda Guerra Mundial afirmaba a sus hombres, que la primera baja en el combate es el "planeamiento", porque las situaciones son cambiantes, el clima, el terreno y más en una guerra irregular cuando el adversario está moviéndose por todo el campo de operaciones y está sembrando minas terrestres y artefactos explosivos improvisados<sup>17</sup>. Pero para la justicia ordinaria tiene que concordar la

15 Estadísticas suministradas por la Jefatura de Derechos Humanos, Departamento de establecimientos de reclusión militar, Teniente Coronel Óscar Ricardo Colorado Barriga, Director de Coordinación. Visita adelantada el jueves 13 de octubre de 2011.

16 FORTEA, Carlos. *De la guerra*. Madrid: La esfera de los libros, 2005, p. 25.

17 Hay que recordar que el extinto cabecilla de las Fare alias Alfonso Cano, había ordenado a todas las estructuras continuar con el "plan renacer", consistente

homicidio en persona protegida marco de DIH, dando como resultado que de 1350 casos hay 402 efectivos ya condenados y 948 que están siendo investigados entre activos y retirados<sup>15</sup>.

Con el agravante que la Institución militar no estaba preparada, para esta situación y la disponibilidad de centros de reclusión militar no alcanza, para albergar todos estos efectivos, porque también se suman los investigados y condenados por delitos típicamente militares como deserción, desobediencia, abandono del servicio y otros. Este estado de hacinamiento en unos casos y otros pagando condena en cárceles civiles aumenta la desmoralización de las tropas que están inmersas en las operaciones militares. Perdiéndose gradualmente también el fuero carcelario.

De otro lado y aunado a lo anterior, en todas las profesiones se admite un margen de error en el desempeño profesional, porque detrás de cada proceso y procedimiento están los seres humanos. Con mayor razón en la profesión militar donde la guerra según Clausewitz<sup>16</sup> es "neblina, incertidumbre, momentos difíciles y críticos" porque está de por medio la vida de los combatientes.

En este mismo sentido, los comandantes más experimentados en la guerra como el General George Patton en la Segunda Guerra Mundial afirmaba a sus hombres, que la primera baja en el combate es el "planeamiento", porque las situaciones son cambiantes, el clima, el terreno y más en una guerra irregular cuando el adversario está moviéndose por todo el campo de operaciones y está sembrando minas terrestres y artefactos explosivos improvisados". Pero para la justicia ordinaria tiene que concordar la

15 Estadísticas suministradas por la Jefatura de Derechos Humanos, Departamento de establecimientos de reclusión militar, Teniente Coronel Óscar Ricardo Colorado Barriga, Director de Coordinación. Visita adelantada el jueves 13 de octubre de 2011.

16 FORTEA, Carlos. *De la guerra*. Madrid: La esfera de los libros, 2005, p. 25.

17 Hay que recordar que el extinto cabecilla de las fare alias Alfonso Cano, había ordenado a todas las estructuras continuar con el "plan renacer", consistente

orden de operaciones, con la ejecución de los combatientes en el campo de combate, si existen diferencias se dan sospechas de desvíos operacionales.

Como el caso conocido recientemente en el año 2009 del Cabo Tamara en la serranía del Perijá en Norte de Santander, cuando la unidad militar, en las horas de la madrugada esperaba el paso de guerrilleros de las Fare por un camino<sup>18</sup> y en esas circunstancias se presentó un campesino con su hijo, el cual llevaba una bolsa con marihuana y al sentir la presencia de la unidad militar se asustó y corrió y la tropa en medio de la oscuridad y la neblina, le disparó pensando que eran guerrilleros, y el resultado fue un error no intencional que causó la muerte del padre. Evidentemente, por las circunstancias de tiempo modo y lugar, se aprecia que es un homicidio culposo, no había la intención, ni la culpabilidad para pretender que la organización militar planeara dicho homicidio.

El resultado es que el suboficial terminó condenado a treinta y cinco años por la justicia ordinaria, y al pasar, por medio del abogado, el recurso de apelación lo condenaron a quince años más, porque el Juez conceptuó que no era conducente el recurso, examinó de nuevo el caso y dictaminó que la culpabilidad y la responsabilidad en el caso tenía más agravantes<sup>19</sup>.

---

en que dentro de la guerra de guerrillas, se debía utilizar al máximo a los francotiradores, las minas, los artefactos explosivos improvisados.

18 Fuerzas Militares de Colombia. *Reglamenta de operaciones y maniobras de combate irregular EJC 3-10-1*. Bogotá: Imprenta del Ejército, 2011, p. 12. Establece que la emboscada, es una maniobra de combate irregular, que tiene como finalidad "atacar un objetivo militar plenamente identificado que se encuentra en movimiento" [...]. De la misma forma en el artículo 37-2 del protocolo uno a los convenios de Ginebra establece que las estratagemas no están prohibidas, y por supuesto lo que se busca es sorprender al adversario, lo que está prohibido por el DIH, es la perfidia.

19 *Sentencia en casación No. 35099 Corte Suprema de Justicia 23 de marzo de 2001*, Magistrado ponente Doctor Augusto Ibañez Guzmán. Este caso fue puesto de ejemplo por el conferencista Doctor Jean Carlo Mejía Azuero, di-

Como conclusión se extracta, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, que el campo militar utiliza la fuerza en respaldo al Gobierno contra una amenaza dominante, en cabeza del conductor nacional (presidente de la República), inclusive existe respaldo cuando se dan los resultados contra los llamados "blancos de alto valor"<sup>20</sup>; pero en el uso de la fuerza a diario en los combates rutinarios, al momento de ser investigados y juzgados cuando lo hace la justicia ordinaria, su incidencia es en el campo de los Derechos Humanos, sin tener en cuenta todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se dan en los combates; esta conclusión da pie para tocar el siguiente tema que es la debilidad de la Justicia Penal Militar y la pérdida del fuero penal militar.

### ¿Fortalecimiento de la Justicia Penal Militar?

En este acápite se analiza cómo se ha venido perdiendo el fuero<sup>21</sup> militar, desde el ámbito internacional hasta las situaciones del nivel nacional, y las repercusiones de que una jurisdicción que es

---

rector de la Defensoría Militar, durante el Seminario de Derecho Operacional, realizado por la Escuela Superior de Guerra, en la maestría de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el mes de octubre de 2011.

- 20 Desde el inicio del gobierno de Alvaro Uribe Vélez, en la estrategia de Seguridad Democrática, se estableció como fundamental para derrotar las estructuras de los grupos armados al margen de la ley, afectar a los cabecillas, quienes finalmente toman las decisiones y dentro de la primera línea, se establecieron los conocidos blancos de alto valor. (Marulanda, Reyes, Briceño, Cano y otros)
- 21 ENCICLOPEDIA ILUSTRADA SIGLO XXI. Círculo de Lectores. Bogotá: Editorial Printed Limitada 2009, p. 1008. Etimológicamente, la palabra "fuero" proviene del latín "fórum", vocablo que significa foro o tribunal. El derecho penal militar ha estado presente desde la antigüedad en pueblos tales como Atenas, Cartago, Macedonia, Persia, India, entre otras y su finalidad era hacer juzgamientos durante situaciones de guerra, aplicando procedimientos especiales, en la antigua Roma los orígenes del fuero militar se encuentran en el derecho Justiniano. El derecho penal militar en nuestro país tiene las raíces en la legislación Española, a finales del siglo XVII, cuando Carlos III, promulga las ordenanzas de reestructuración al Ejército, dando origen al fuero militar, con el decreto real de febrero de 1793. Desde el grito de independencia en la constitución de Cundinamarca de 1811, dispuesto en el artículo 46.

lo anteriormente  
22. en respaldo al  
cabeza del conduc-  
tante respaldado  
"blancos de alto  
combates routi-  
cuando lo hace  
de los Derechos  
ancias de tiempo,  
conclusión da pie  
de la Justicia Penal

ilitar?

perdiendo el fuero  
las si-  
na ju-  
risdicción que es

Der.cho Operacional,  
a de Derechos Huma-  
tubre de 2011.

en L. estrategia de Seguri-  
P2" a derrotar las estructu-  
UR a los cabecillas, quienes  
pr: oer- a línea, se establecieron  
Briceno, Cano y otros)

riced de Lectores. Bogotá: Edi-  
mente, la palabra "fuero"

ca foro o tribunal. El derecho  
en pueblos tales como  
ottz, y su finalidad era hacer  
F- nd, procedimientos espe-

ero mi-  
en nu-  
VII, dando  
origen al fuero militar,  
de independencia en la  
el gri-  
esto en  
J. artículo 46.

especial por el Upo de misiones y funciones que cumple el campo militar, sea investigada y juzgada por la justicia ordinaria<sup>22</sup>.

En primer lugar, la soberanía del Estado exige el respaldo de una Fuerza que permita que sus leyes y autoridades sean obedecidas. En la teoría de la Seguridad Nacional, el Estado se fundamenta en los puares de la seguridad y el desarrollo; esta no puede darse sin aquella, siendo necesario que tanto la seguridad, como la garantía que el Estado da a sus asociados, tenga el respaldo de un poder nacional, entre cuyos componentes más importantes está el poder militar, es decir una fuerza adecuadamente organizada y fortalecida<sup>23</sup>.

Pero la Fuerza Militar, conforma una organización especializada en cuanto a su misión, estructura, funcionamiento y forma de vida dentro del Estado. Por ello se le ha asignado una normatividad jurídica muy peculiar, que busca garantizar el propio ordenamiento jurídico, preservar la soberanía, la unidad nacional y las garantías básicas de los asociados, por todo lo expuesto anteriormente y por la naturaleza de la misión especial, que cumplen las Fuerzas Armadas reciben el beneficio y la garantía del fuero militar".

De acuerdo con el Código Penal Militar las pautas para establecer la existencia del fuero militar son:

*"Que se esté en cumplimiento o en ejercicio de las funciones inherentes a su cargo y no en desarrollo de otras actividades o funciones no oficiales. Que el servicio haya brindado la oportunidad de modo, tiempo y lugar para la concurrencia del hecho de que se trate y que la prestación del servicio sea la concurrencia del hecho"*<sup>25</sup>.

22 Conclusiones del Seminario de Derecho Operacional para operadores judiciales adelantado en Medellín, del 27 al 29 de noviembre de 2007.

23 Ibid. p. 2.

24 Ibid. p. 3.

25 ARBOLEDA VALLEJO, Mario. *Código Penal Militar*. Impreso por Leyer, 2010. p. 8.

Es conveniente subrayar que dentro del derecho operacional, se encuentran los actos del servicio y las funciones regulares de la Fuerza Militar", regidas por los procedimientos que regulan el uso legítimo de la fuerza militar para cada situación operacional, que conlleva a las órdenes operacionales, que fuera de basarse en una inteligencia disponible, también clarifica la misión con el objetivo militar y la ejecución de cómo se utilizan los métodos y medios disponibles, y desde luego para cada caso se especifican las reglas de enfrentamiento".

De lo anterior se aclara que las operaciones militares, ya sean de seguridad para garantizar la honra y bienes de la población, y las operaciones de hostilidades también denominadas ofensivas en contra de aquellos que participan directamente en las hostilidades", como las guerrillas y que con su accionar delictivo y terrorista ponen en riesgo la supervivencia del Estado, son la esencia del campo militar y el respaldo a las normas del Estado, mediante la utilización de la fuerza o la amenaza del uso de la misma.

La debilidad de la Justicia Penal Militar se origina también desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos"; aclarando

- 
- 26 En la sentencia de la Corte en sentencia C-358 de agosto 5 de 1997. Por el Magistrado ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz "La justicia penal militar, está edificada sobre dos elementos que se equilibran mutuamente: uno de carácter personal, miembros de la fuerza pública en servicio activo, y otro de índole funcional relación del delito con el acto del servicio".
- 27 Según la disposición 012 del 05 de marzo de 2007, de las Fuerzas Militares, las reglas de encuentro proporcionan al Comandante los parámetros dentro de los cuales debe actuar la Unidad para cumplir la misión. Establecen un límite a las posibilidades del Comandante para el uso de la fuerza y la utilización de determinadas armas o tácticas. Impone al Comandante restricciones legales para el cumplimiento de la misión, ofreciéndole posibilidades más o menos amplias de uso de la fuerza dentro de la legalidad.
- 28 Manual de Derecho Operacional. Op. Cit., p. 95.
- 29 De acuerdo con el Estatuto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el sistema tiene la Comisión que funciona en Washington y su función principal es recibir las demandas por violaciones a los Derechos Humanos de los países de la OEA, salvo algunas excepciones y la investigación se centra

que la Corte Interamericana endilga responsabilidad directamente a los Estados y no a personas individualmente.

En el caso de Colombia el Estado ha sido declarado responsable en once ocasiones", de estos casos fueron inicialmente investigados por la Justicia Penal Militar el caso de Caballero Delgado y Santana hechos sucedidos en la base militar del Líbano de la BR-5, Germán Escue Zapata vereda Vitoya municipio de Jambaló (Cauca), caso de la Vereda Las Palmeras Mocoa (Putumayo), Masacre de Pueblo Bello en el Urabá antioqueño; casos en que no se estableció la responsabilidad con suficiente diligencia y no hubo reparación de las víctimas por parte del Estado, lo que ocasionó que en algunos casos el Colectivo de Abogados o la Comisión Colombiana de Juristas denunciaran los casos ante el Sistema Interamericano de Derechos.

---

en la Convención de Derechos Humanos de 1969. En los hechos que ameritan estudio y en los que se comprueba que los Estados no resuelven los casos internos de demandas de Derechos Humanos o no reparan satisfactoriamente a las víctimas, se asume entonces en forma complementaria y subsidiaria, que pasan a la Corte que funciona en Costa Rica y de allí, según las reglas del Derecho Internacional y por la violación a alguno de los artículos de la Convención Americana de Derechos Humanos, después de la investigación se exonera o responsabiliza a los Estados, por graves violaciones a los Derechos Humanos, generalmente en casos de delitos de lesa humanidad o genocidio. La Corte actúa ante la falencia de los Estados y cuando internamente se agotan los recursos jurídicos, la Corte se pronuncia en sus sentencias por acción, omisión o creación del riesgo.

- 30 Los casos en que el Estado colombiano ha sido declarado responsable se conocen como: el caso de los 19 comerciantes hechos del 06 de octubre de 1987, caso de Germán Escue Zapata 01 de febrero de 1988, caso de Las Palmeras 23 de enero de 1991, Manuel Cepeda Vargas sentencia 26 de mayo de 2010, masacre de la Rochela sentencia 28 de enero de 2008, caso de Pueblo Bello 13 de febrero de 1990 sentencia 23 de mayo de 2004, masacre de Trujillo hechos de 1986 a 1994, caso de Jesús Marfa Valle Jaramillo 27 de febrero de 1998, caso Caballero Delgado y Santana hechos del 07 de febrero de 1989, masacre de Ituango (El Aro y La Granja) junio 31 de 1986, masacre de la Rochela hechos 18 de enero de 1998.

Es conveniente subrayar que dentro del derecho operacional, se encuentran los actos del servicio y las funciones regulares de la Fuerza Militar", regidas por los procedimientos que regulan el uso legítimo de la fuerza militar para cada situación operacional, que conlleva a las órdenes operacionales, que fuera de basarse en una inteligencia disponible, también clarifica la misión con el objetivo militar y la ejecución de cómo se utilizan los métodos y medios disponibles, y desde luego para cada caso se especifican las reglas de enfrentamiento<sup>27</sup>.

De lo anterior se aclara que las operaciones militares, ya sean de seguridad para garantizar la honra y bienes de la población, y las operaciones de hostilidades también denominadas ofensivas en contra de aquellos que participan directamente en las hostilidades", como las guerrillas y que con su accionar delictivo y terrorista ponen en riesgo la supervivencia del Estado, son la esencia del campo militar y el respaldo a las normas del Estado, mediante la utilización de la fuerza o la amenaza del uso de la misma.

La debilidad de la Justicia Penal Militar se origina también desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos<sup>29</sup>, aclarando

- 
- 26 Erda sentencia de la Corte en sentencia C-358 de agosto 5 de 1997. Por el Magistrado ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz "La justicia penal militar, está edificada sobre dos elementos que se equilibran mutuamente: uno de carácter personal, miembros de la fuerza pública en servicio activo, y otro de índole funcional relación del delito con el acto del servicio".
- 27 Según la disposición 012 del 05 de marzo de 2007, de las Fuerzas Militares, las reglas de encuentro proporcionan al Comandante los parámetros dentro de los cuales debe actuar la Unidad para cumplir la misión. Establecen un límite a las posibilidades del Comandante para el uso de la fuerza y la utilización de determinadas armas o tácticas. Impone al Comandante restricciones legales para el cumplimiento de la misión, ofreciéndole posibilidades más o menos amplias de uso de la fuerza dentro de la legalidad.
- 28 Manual de Derecho Operacional. Op. Cit., p. 95.
- 29 De acuerdo con el Estatuto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el sistema tiene la Comisión que funciona en Washington y su función principal es recibir las demandas por violaciones a los Derechos Humanos de los países de la OEA, salvo algunas excepciones y la investigación se centra

En las sentencias de la corte, se calificó en las investigaciones, que la declaración de la responsabilidad fue: *por parte de la Justicia Penal Militar hubo indolencia, se tejió un manto de impunidad, lo cual ocasionó falta de legitimidad*= y otros calificativos que demuestra, a las claras, que producto de unas investigaciones que favorecieron a los presuntos culpables por graves violaciones de Derechos Humanos, connivencia con grupos de autodefensas ilegales (paramilitares), sitios controlados por la Policía o el Ejército y donde se adelantaron masacres, entonces la Justicia Penal Militar, se desprestigió ante el sistema internacional y dichos conceptos hicieron carrera<sup>32</sup>.

No sólo existen los casos de condena al Estado colombiano, sino también hay casos insignia como el denominado de Barrios Altos en Lima (Perú) en 1991<sup>33</sup>, donde 15 personas murieron y cuatro

- 31 En el caso de Pueblo Bello región del Urabá, se establecen algunos apartes de la sentencia: la Nación Colombiana - Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional es administrativamente responsable por los daños extra patrimoniales, inclusive aquellos derivados de la alteración de la vida familiar, social y afectiva, causados a las personas incluidas en la relación[ ...] como consecuencia de la violación de los derechos a una efectiva protección judicial, a las garantías judiciales, a la verdad y a la justicia derivados de la desaparición forzada colectiva de que fueron víctimas: Arrieta Lora Genor José, Barbosa Vega Jesús Humberto, Barrera Orozco Diomedes, Barrera Orozco José Encarnación, Barrera Orozco Urias, Calderón Ramos Benito Genaro, Calle Hernández Jorge Fermín, Díaz Delgado Ariel Dullis, Durango Moreno Camilo Antonio, Escobar Duarte Juan Luis, Escobar Duarte Leonel, Flores Altamiranda Andrés Manuel, Fuentes Miramón Wilson, López Cuadro Miguel Ángel, Martínez Moreno Jorge David, Melo Palacios Mario, Melo Palacios Carlos, (...) Montes Martínez y Úrzola Sotelo Lucio Miguel, en hechos ocurridos el 14 de enero de 1990, en el corregimiento de Pueblo Bello del municipio de Turbo (Antioquia).
- 32 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de Pueblo Bello, 31 de enero de 2006. (en línea) disponible en [PDF.www.ohchr.org/pe/casos/20%ilustrativos/masacrepueblobello](http://PDF.www.ohchr.org/pe/casos/20%ilustrativos/masacrepueblobello). Consultado 19 noviembre de 2011.
- 33 Corle Interamericana de Derechos Humanos. Asunto: Caso Barrios Altos, Perú 1991. Consultado en noviembre de 2011 [en línea] disponible en: [www.dmsjuridica.com/jurispi:udencia/buscador/sala-penal/2001/18499\(03-1-1-1991\).html](http://www.dmsjuridica.com/jurispi:udencia/buscador/sala-penal/2001/18499(03-1-1-1991).html). La noche del 03 de noviembre de 1991, se llevaba a cabo una pollada en el primer piso del inmueble ubicado en el Jirón Huanta No840 para conseguir

más resultaron heridas por atacantes que posteriormente fueron identificados como miembros del grupo Colina, un destacamento militar formado por miembros de las Fuerzas Armadas del Perú.

Esta masacre es vista como símbolo de las violaciones a los Derechos Humanos perpetradas durante el gobierno del expresidente Fujimori, y fue uno de los crímenes citados por el Gobierno peruano en su solicitud de extradición presentada a Japón en 2003. La directiva fue de Vladimiro Montesinos por encargo de Alberto Fujimori<sup>34</sup>.

Desde el principio, la investigación no fue contundente por parte de las Cortes Militares, quienes estuvieron peleando la competencia con la Corte Suprema de Justicia; en 1995 Fujimori disolvió el Congreso y el nuevo, dio la aprobación de la ley de amnistía No. 26479, donde los responsables del hecho quedaron al margen de cualquier responsabilidad<sup>35</sup>.

Luego de la caída de Fujimori en el año 2000, la ley de amnistía fue derogada y el caso fue reabierto y buen número de los sindicados fueron detenidos, y en el 2001 la fiscal de la Nación Nelly Calderón denunció a Fujimori como coautor de la masacre. En el 2004, los jueces peruanos ordenaron la liberación de varios sindicados que eran inocentes y habían estado tres años detenidos<sup>36</sup>.

---

fondos para el edificio. Aproximadamente a las 23:30 horas, seis individuos armados y encapuchados entraron al edificio y ordenaron a los ocupantes tenderse en el piso, donde les dispararon indiscriminadamente por cerca de dos minutos, matando a 15 de ellos incluyendo a un niño de 8 años e hiriendo a cuatro personas. Se estableció posteriormente que los atacantes iban buscando a un grupo de senderistas que estaban reunidos en el segundo piso y la masacre se llevó en el primer piso.

34 [PDF. www.ohchr.org/pe/casos%20ilustrados/masacrebarriosaltos](http://www.ohchr.org/pe/casos%20ilustrados/masacrebarriosaltos).

35 [www.scribd.com/doc/38569987/sentencia1500/casobarriosaltos](http://www.scribd.com/doc/38569987/sentencia1500/casobarriosaltos).

36 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asunto: Caso Barrios Altos, Perú 1991. Op. Cit.

El caso fue de conocimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que por la gravedad del hecho y la impunidad mostrada hasta la fecha, trasladó el caso a la Corte la cual a su vez, el 3 de septiembre de 2001, por las graves violaciones de Derechos Humanos, más las atenuantes violatorias de varios artículos de la convención americana, principalmente por las ejecuciones extra-legales y arbitrarias resolvió:

*"Declarar responsable al Estado peruano, cuando agentes del mismo Estado cometieron violaciones graves de Derechos Humanos, apoyados desde el más alto nivel de la organización, quienes impidieron, la investigación, posterior captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos ocurridos en Barrios Altos. Las leyes de auto amnistía impidieron y obstaculizaron la investigación y los actos de justicia con las víctimas, sus familiares y el derecho a conocer la verdad y dar la reparación correspondiente?"*

En esta masacre en el Perú, junto con las investigaciones en Colombia, por delitos de lesa humanidad, la Corte en sus sentencias deja entrever que existe un riesgo creado, cuando quienes tienen que proteger a la población civil atentan contra ella, con el visto bueno de los mandos y como en los casos de Colombia, la connivencia con los grupos paramilitares *"caso Pueblo Bello en sentencia del 31 de enero de 2006, da responsabilidad al Estado Colombiano, cuando el día de la masacre fueron retirados varios retenes de la Fuerza Pública sobre la vía, permitiendo el paso de los camiones que transportaban a los paramilitares"* o el caso de Mapiripán en que la Corte en sentencia del 07 de marzo de 2005 establece:

*"Es inconcebible que la movilización de más de 150 hombres con armas y equipos no sean percibidos en el Urabá antioqueño, lugar*

37 Corte Interamericana de Derechos Humanos. [http://www.cverdad.org.pe/innacional/pdf/tomo%20Casos%20ilustrados-ue/2.45%barrios\\_%20altos.Pdf](http://www.cverdad.org.pe/innacional/pdf/tomo%20Casos%20ilustrados-ue/2.45%barrios_%20altos.Pdf).

*donde fueron embarcados en dos aviones en pistas controladas por el Ejército, ni a su llegada a Mapiripán pasando por dos retenes sobre el río Guaviare, por varios días se instalan en la población, con lista en mano los paramilitares ajustician a miembros de la población civil acusados de ser colaboradores de las Fare".*

Al final la Corte concluye sobre la responsabilidad del Estado y establece la vinculación de las Fuerzas Militares con este grupo de paramilitares, aunque no endilga participación directa en la masacre.

Como conclusión de todos estos casos se observa cómo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sanciona a los Estados por acción, omisión y riesgo creado<sup>38</sup>. En las sentencias por responsabilidad contra Colombia, han demostrado la negligencia de la Justicia Penal Militar (JPM) para investigar y juzgar los casos, lo que implica que para el Sistema Interamericano y para la Justicia Nacional en cabeza de las Cortes, que la JPM no es confiable y por lo tanto lo más probable es que no habrá fortalecimiento, ni se dará el fuero militar con las garantías que realmente lo requieren los militares, principalmente por los actos del servicio donde están de por medio las muertes en combate.

Es recomendable que en caso de no darse el fuero militar como se requiere, por lo menos dentro de la justicia ordinaria, exista un cuerpo de la Justicia Penal Militar, quienes estarían anexos y que con el conocimiento del derecho de la guerra y en la guerra, puedan y tengan la capacidad de investigar y posteriormente tomar decisiones de fondo. La otra situación es que se logre concretar la

---

38 En el caso de Colombia en los casos de responsabilidad, se establece la "creación del riesgo" que históricamente desde que en la Constitución de 1886, se estableció que los grupos campesinos podían armarse dentro de un sistema de autodefensa, para defender sus tierras contra amenazas, posteriormente se hace mención de los grupos de muerte a secuestradores y las Convivir de los años de 1990, esto ha permitido que el Estado haya creado un riesgo permanente en contra de la población.

propuesta de ampliación al artículo 221 de la Constitución, propuesta por el gobierno así:

*"En todo caso, se presume la relación con el servicio de las operaciones militares y procedimientos de policía nacional. En estas situaciones, cuando haya lugar al ejercicio de la acción penal, la misma se adelantará por la justicia penal militar y policial".*

La pérdida del fuero militar, está violando la constitución en el artículo 221<sup>39</sup>, y en el Código Penal Militar establece en el ámbito de aplicación, respecto a la norma constitucional, que:

*"Del contenido de esta norma clara y precisa, se desprende que el militar solo tiene derecho a su juzgamiento por la justicia castrense cuando se encuentra en servicio activo y cuando el delito imputado se haya realizado en actividades que guarden relación con el mismo servicio".*

Se entiende que el militar que no adecúe la conducta al acto propio del servicio, o que no actúe en cumplimiento de órdenes superiores o se aparte de ellas, en desvíos operacionales e inversión de valores, estará actuando por fuera del servicio y en asuntos que no guardan relación con el mismo servicio, entonces en estos casos si se cometieran delitos, la órbita de competencia es de la justicia ordinaria.

### Repercusiones para la Seguridad Nacional

En este capítulo se estudia cómo las amenazas que actualmente impiden el cumplimiento pleno de los objetivos nacionales dentro del conflicto armado, (conexión Fare, ELN, Bacrim en la activi-

39 El artículo 221 de la Constitución establece que: "De los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y con relación al mismo servicio, conocerán las Cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar".

40 ARBOLEDAVALLEJO, Op. Cit, p. 6.

dad del narcotráfico) y que tienen control territorial dentro del accionar delictivo, compiten con el Estado en el monopolio de las armas, de la justicia y en ocasiones afecta las economías regionales, y la Seguridad Nacional. Esta amenaza es un reto para que el campo militar, mediante operaciones pueda neutralizarla, o por lo menos llevarla a una posición en que el Estado pueda entrar a imponer una negociación favorable de acuerdo con los objetivos nacionales.

Pero no se han logrado conseguir los objetivos operacionales por la inseguridad jurídica, la pérdida del fuero militar principalmente en las acciones del servicio relacionadas con el uso de la fuerza militar. Esta falta de garantías se refleja en el colectivo militar, porque el hombre en armas ve a sus compañeros investigados y sancionados, y desde luego esta situación hace que exista confusión por la falta de garantías para utilizar la fuerza.

Todo lo anterior se refleja en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, la repercusión se presenta principalmente en el objetivo y estrategia sectorial de: "*desarticular los grupos al margen de la ley y crear las condiciones suficientes de seguridad para la consolidación*",<sup>41</sup> Esto acarrea que el objetivo nacional y el propósito superior del programa de seguridad<sup>42</sup>, se extienda más en tiempo y espacio, con un alto costo para el Estado.

En este mismo sentido, la focalización y registro de la estrategia transversal del Plan Nacional de Consolidación (PNC) establece que es una prioridad para el Estado, en el fortalecimiento del Estado Social de Derecho en todo el territorio nacional, y en la

41 Ministerio de Defensa. *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá: Imprenta de las Fuerzas Militares, 2011, P: 32.

42 El objetivo nacional en la Política Integral de Seguridad y Defensa en la página 3J establece: alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional.

protección y el desarrollo integral de las comunidades en un contexto de recuperación de las condiciones de seguridad<sup>43</sup>.

En este mismo sentido, el PNC estableció prioritariamente 14 zonas de intervención estratégicas", que abarcan comunidades y territorios rurales de cien municipios, y el mecanismo dentro de la estrategia, es que el Centro de Coordinación Integral de Acción Integral (CCAJ), direcciona los esfuerzos y haga sentir la presencia del Estado en las regiones. Pero la realidad es que aunque se han adelantado grandes avances, la estrategia no ha logrado las metas establecidas, en parte por la falta de resultados operacionales, consistente en la neutralización de todos los agentes generadores de violencia, principalmente; en esas áreas donde se da una relación muy fuerte de milicias bolivarianas, denominadas en otros ámbitos como las "familias farianas",

Como ejemplo y dentro de lo dicho anteriormente, en las áreas de consolidación en la Política Integral de Seguridad del actual gobierno, las áreas no consolidadas que se esquematizan en color rojo son el 10% de los municipios<sup>44</sup>, y donde la aplicación de la fuerza es en el marco del DIH; en las otras áreas, el 24% es de color amarillo y están en consolidación, el 66% color verde y las

43 Plan Nacional de Consolidación, emitido en el año 2009 implementado como un mecanismo para articular los esfuerzos, la oferta institucional y la inversión pública en el área social, de justicia, desarrollo económico y gobernabilidad con el avance de la seguridad territorial y ciudadana, p. 1.

44 Las catorce zonas de intervención, y de focalización que contempla 100 municipios son: 1-Arauca (zona de frontera) 2-Buenaventura-3-Cauca (costa Pacífica y norte del Cauca) 4-cordillera central (sur del Tolima y cordillera del Valle del Cauca) 5-Nariño (costa Pacífica y sierra) 6-Nudo de Pararnillo (bajo Cauca antioqueño y sur de Córdoba) 7-Oriente antioqueño 8-Putumayo (zona de frontera) 9-Región de la Macarena 10-Región de los Montes de María 11-Región del Catatumbo 12-Río Caguán (Zona del Caquetá) 13- Sierra Nevada de Santa Marta 14- Sur del Chocó.

45 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Política Integral de Seguridad y Defensa para La Prosperidad*, pp. 27-28.

condiciones de seguridad ciudadana se han logrado<sup>46</sup>, el objetivo en las áreas de color rojo, es acabar con la violencia y la intervención es mayoritariamente militar, esta zona es crítica y es donde el gobierno adelanta el mayor pulso con la amenaza dominante.

Pero mientras no se investigue y juzgue la actuación militar dentro del fuero militar y en un concierto dentro del derecho operacional, seguramente los resultados de acabar con la violencia seguirán siendo deficitarios.

La conclusión de este capítulo es que el campo militar es fundamental dentro de la consolidación del territorio, principalmente en las áreas que se consideran en color rojo dentro de la estrategia de seguridad del actual gobierno, y en las catorce áreas estratégicas mencionadas. Esto permitirá la presencia de los otros campos de acción nacional, para iniciar la reconstrucción con presencia de todo el Estado.

## Conclusiones

El propósito final de este ensayo, es el de despertar del letargo a quienes viven de espaldas a la realidad nacional, a un conflicto que afecta a nuestro suelo patrio, pero sobretodo hacer ver que dentro de la misión específica de la Fuerzas Militares, para cumplir la misión constitucional, se requiere la garantía de un fuero para la investigación y el juzgamiento de sus integrantes por los delitos relacionados con el servicio.

---

46 Dentro del concepto estratégico de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, se focalizó en los centros de gravedad que permiten la supervivencia de los factores generadores de violencia. El sector Defensa tiene la misión de: *"bloquear los sistemas comando y control de las organizaciones ilegales, desarticular las redes de provisión logística, las redes de financiamiento y los apoyos externos, para aislarlos de la población civil. Para ello organizó el país en tres zonas, las rojas de desarticulación, las amarillas de consolidación y las verdes de seguridad ciudadana"*.

La razón de ser del fuero penal militar, no es otra que servir a la Fuerza Militar como instrumento para prevenir y encauzar la conducta de sus miembros; justificándose así, su carácter de excepcional que se ubica y configura en la estructura constitucional, formando parte de la organización de la administración de justicia en nuestro estado social de derecho.

En Colombia es necesario conservar la figura del fuero militar tal como está concebido, puesto que la situación de conflicto interno, requiere de un amplio despliegue de la Fuerza Pública y por tanto un vasto uso de la fuerza en aras de defender los intereses del Estado para cumplir con los fines de seguridad y progreso.

El Gobierno se hace visible y respalda a las Fuerzas Militares cuando se dan los resultados contra los objetivos de alto valor (caso de Alfonso Cano, Jorge Briceño Suárez y otros); pero no en el uso de la fuerza militar que se utiliza a diario, que junto con la pérdida del fuero militar, y los casos de combate que generan dudas operacionales, que son investigados y juzgados por la justicia ordinaria, parten del principio de la proporcionalidad en un concierto del marco de Derechos Humanos, que privilegia la legítima defensa y no la calidad del objetivo militar atacado en el marco del DIH.

Definitivamente la amenaza dominante continúa con capacidad y voluntad de poner en riesgo la supervivencia del Estado, porque sigue compitiendo por el monopolio de las armas, de la justicia y en algunas zonas la recolección de impuestos. También porque tienen control del territorio, y continúan con acciones delictivas e influyen en las áreas de color rojo a la población civil de esas áreas.

De acuerdo con la última presentación de la Apen por parte del Curso de Altos Estudios Militares 2011<sup>47</sup>, en las áreas de color

---

47 Esta presentación de la Apen ante los altos mandos, se adelantó como ejercicio académico en el mes de noviembre de 2011, y en las conclusiones resaltaron la

rojo, no sólo se detecta la presencia de grupos armados al margen de la ley en asociación con las Bacrim; también inciden los mayores cultivos de coca, minería ilegal, administraciones públicas débiles, y altos índices de corrupción.

Aunque se quiera ocultar, al interior del Ejército existe desánimo por la pérdida del fuero militar, inseguridad jurídica por la investigación de los actos del servicio que tienen que ver con el derecho operacional, y que son investigados por parte de la justicia ordinaria. Se ha visto en la práctica que desconocen aspectos básicos como la proporcionalidad al atacar objetivos militares, sustentados en la necesidad militar y la ventaja militar. (Los datos suministrados en el ensayo lo demuestran).

No es viable pensar que la justicia penal militar es sinónimo de impunidad, así como tampoco se puede especular que esta puede desconocer el alcance de las normas internacionales en materia de DDHH o DIH, pero mucho menos se puede derivar de la interpretación del artículo 221 de la constitución, la inseguridad jurídica de quienes hacen parte de las Fuerzas Militares.

A manera de recomendación, se requiere que la propuesta del actual gobierno de ampliación al artículo 221 de la Constitución tome forma: *"en todos los casos, se presume la relación con el servicio de las operaciones militares y procedimientos de Policía Nacional y que la investigación y juzgamiento, se adelante por los pares en la Justicia Penal Militar y Policial"*. Porque si hay garantías jurídicas, los resultados serán mejores y la consolidación del territorio y la derrota de la amenaza, se logrará en menos tiempo de lo esperado. Desde luego se requiere el fortalecimiento de la Justicia Penal Militar; para que afronte el nuevo sistema penal acusatorio y el manejo de la prueba técnica, con un cuerpo técnico de investigación propio para las situaciones de la guerra.

---

influencia de la amenaza dominante, en otras amenazas como la corrupción y el crecimiento de la delincuencia común y organizada.

## Bibliografía

### Publicaciones y documentos

ARBOLEDA VALLEJO, Mario. *Código Penal Militar Sustantivo y Procesal*. Bogotá, Imprenta Edileyer, 2011.

Comando General de las Fuerzas Militares. *Manual de Derecho Operacional, Manual FF.MM 3-41 público*. Bogotá, Imprenta CGFM, 2009.

Comando General de las Fuerzas Militares. *Manual de Seguridad y Defensa Nacional, Manual FF.MM 3-43 público*. Bogotá, Imprenta CGFM, 1996.

Constitución Política de Colombia. Acto legislativo 01 de 2001. Bogotá, Imprenta Momo ediciones, 2002.

Ejército Nacional de Colombia. *Reglamento de operaciones y maniobras de combate irregular EJC 3-10-1 de 2010*. Bogotá, Imprenta de las FF.MM, 2010.

Enciclopedia Ilustrada Siglo XXI. Círculo de Lectores. Bogotá, Imprenta Printer Latinoamericana, 2009.

Escuela Superior de Guerra. *Apreciación Estratégica Política Nacional, Curso de Altos Estudios Militares 2010*.

\_\_\_\_\_. 2011.

FORTEA, Carlos. *De la Guerra*. Madrid, El círculo de los libros, 2005.

MULINEN DE, Frédéric. *Manual sobre el derecho de la guerra para las Fuerzas Armadas*. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1991.

Plan Nacional de Desarrollo. *Hacia la Prosperidad Democrática Visión 2010-2014*. Imprenta Nacional de Colombia, 2010.



## La inseguridad de la "securitización" de las fronteras del vecindario: Análisis para el caso colombiano

Paola Catalina Aponte Albarracín

La existencia de niveles insuficientes de estado *(stateness)* [...], entendido como una combinación equilibrada de capacidades coercitivas, poder infraestructural y legitimidad, es determinante de las estrategias de securitización de las élites políticas, quienes actúan en función de la reducción de la vulnerabilidad del Estado y del gobierno. Mohammed Ayooob<sup>1</sup>.

### Resumen

El presente ensayo tiene por objeto interpretar, a través de la teoría del Realismo Subalterno, los incidentes fronterizos como una amenaza potencial que se cierne sobre las fronteras colombianas,

1 AYOOB, Mohammed. *The Third World Security Predicament*. Citado por, TICKNER, Arlene. *los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina*. [En Línea], Disponible en: [http://congresociencia-politica.uniandes.edu.co/pdf/descargar.php?f=/data/LINEA%207%20Relaciones%20Internacionales/MESA%2012%20La%20region%20Anclina%20y%20los%20gobiernos%20alternativos/02\\_Tickner%20Arlene%20Linea%207%20Mesa%2012.pdf](http://congresociencia-politica.uniandes.edu.co/pdf/descargar.php?f=/data/LINEA%207%20Relaciones%20Internacionales/MESA%2012%20La%20region%20Anclina%20y%20los%20gobiernos%20alternativos/02_Tickner%20Arlene%20Linea%207%20Mesa%2012.pdf). [Consultado el 20 de noviembre de 2011] p. 8.

PAOLA CATALINA APONTE ALBARRACÍN

incentivada por la securitización de las políticas fronterizas de los países vecinos debido a la inexistencia de políticas efectivas para estas zonas del territorio colombiano, evidenciando con ello ausencia estatal. Esta investigación se sustentó en la consulta de libros, artículos, pronunciamientos y bases de datos, que hicieron posible la efectiva comprensión de la problemática, permitiendo analizar y describir la complejidad de la mencionada situación. El lector encontrará al final qué problemas de construcción al interior de los estados afectan ampliamente su seguridad, potencializando posibles amenazas.

### Abstract

*This article has the objective to analyze, through the Theory of Subaltern Realism, the threat that border issues represents to the Colombian borders. Ineffective Colombian public policies in border areas have created a securitization of border policies in neighbor countries. This research was based in the review of books, articles, statements and databases, which made possible the understanding of the subject. The reader will find, at the end of the article, which state building problems strengthen possible threats and deeply affect the security of the state.*

**Palabras claves:** *Realismo Subalterno, Fronteras, securitización, Amenaza, Estrategias.*

¿Puede un Estado, producto de la inexistencia de políticas de seguridad y desarrollo fronterizo ser vulnerable ante las pretensiones o intereses de otro Estado? ¿Podría la ineficiencia e ineficacia de políticas, convertirse en una puerta de entrada para amenazas externas? ¿Es la "securitización" de las políticas fronterizas del vecindario frente al Estado Colombiano una amenaza potencial para su seguridad? ¿Podría incluso, el Estado Colombiano enfrentar las amenazas externas que se ciernen sobre sus fronteras, careciendo de presencia estatal y de políticas efectivas en las mismas? ¿Es la "securitización" de las políticas fronterizas de

Colombia, la mejor opción? Lo anterior, se analiza mediante la aproximación al realismo subalterno cuyo máximo exponente, Mohamed Ayoob, reconocido teórico de las Relaciones Internacionales, expuso acerca de la relación entre el desarrollo y el nivel de construcción de un Estado y por otro lado, la seguridad: "*el grado de construcción del Estado (stage of state-making) que está determinado por el nivel de capacidad política de las instituciones (combinando las variables de efectividad y legitimidad, o de coerción y de consentimiento). Entre más primitivo sea el grado de construcción de Estado y más incompleta su capacidad para lograr el apoyo masivo de su población, más grande será la posibilidad de conflicto y desorden internos*".

Los países Andinos en la última década han evidenciado mayor interés por la protección de sus fronteras debido a amenazas tradicionales entre estados o a nuevas amenazas como el crimen transnacional organizado y el narcotráfico entre otros, que se ciernen sobre sus fronteras. De ahí que muchos de ellos han acudido a dinámicas de "securitización" de sus políticas fronterizas. En explicación de lo anterior, la "securitización" hace referencia a: "*(...) una práctica política que permite a las élites, que actúan en nombre del Estado, reclamar derechos especiales de defensa al señalar algo como una amenaza*".<sup>3</sup> En el caso de las fronteras andinas, estas fueron tomadas como un problema de seguridad y de "securitizaron", de acuerdo con la interpretación que frente a este tema hicieron sus gobiernos. No obstante, pese a lo anterior,

2 AYOOB, Mohammed. *Subaltern Realism: International Relations Theory Meets the Third World*. Citado por, SANCHEZ, R. Seguridades en Construcción en América Latina, Tomo I, El Círculo de Colombia, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. CEPI Centro de Estudios Políticos Internacionales. Centro Editorial Universidad del Rosario. Colombia. 2005, p. 141.

3 TICKNER B, Arlene. *La securtización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales*. Revista Colombia Internacional No.60. Universidad de los Andes. Bogotá, julio - diciembre 2004. p.14.

PAOLA CATALINA APONTE ALBARRACÍN

Colombia parece ajena a este contexto regional, demostrando a través de sus políticas de seguridad y desarrollo fronterizo poco interés por estas zonas del territorio.

Por otro lado, las dinámicas de temas relacionados con la seguridad en países en desarrollo no son ajenas a las teorías de las relaciones internacionales; del estudio de estas situaciones nació el Realismo Subalterno como herramienta válida que explica los comportamientos de los Estados del tercer mundo frente a situaciones de inseguridad, guerra y conflicto.

De este modo, partiendo de una interpretación desde el Realismo Subalterno, se puede afirmar que los incidentes fronterizos<sup>4</sup> entendidos como una amenaza externa a la seguridad de las fronteras terrestres colombianas, pese a que son incentivados por la "securitización" de las políticas fronterizas de los países vecinos, surgen debido a problemas intra estatales, es decir a un proceso inacabado de construcción estatal (state-making) materializado en la ineficiencia e ineficacia de las políticas fronterizas, que en última instancia evidencian la ausencia de presencia estatal en las mismas.

El presente ensayo realiza una revisión de los planes, programas y políticas sobre fronteras que en la última década han sido desarrollados para aumentar la presencia del Estado Colombiano en los Departamentos y municipios fronterizos así como examinar los esfuerzos políticos e interinstitucionales que han realizado los países con los que comparte frontera Colombia para aliviar sus problemas de seguridad fronteriza. Para tal fin, se escogió un marco de referencia perteneciente a las corrientes del nuevo realismo, llamado *Realismo Subalterno*, dedicado al estudio de los países del Tercer Mundo, que son los que le competen a esta investigación.

---

4 Incidentes o violaciones al espacio, bien sea, continental, marítimo o aéreo.

En el primer capítulo se aborda el enfoque del realismo subalterno según el cual, la seguridad de un Estado periférico se analiza específicamente en su dimensión política en la cual las fronteras, las instituciones y el régimen de gobierno del Estado se ven desafiados de manera significativa. Por otra parte, una vez evaluado el marco teórico, se procede en el segundo capítulo, al estudio del marco político y legal regulador de las fronteras en la última década en Colombia. En el tercer capítulo se analizan las causas y efectos que ha traído la denominada "securitización" del vecindario Andino, recurriendo para una mejor comprensión a los teóricos de la Escuela de Copenhague. Finalmente, se presenta a modo de conclusión y recomendación una estrategia que involucra al poder nacional, la cual dicta solucionar la situación de las fronteras Colombianas frente a su vulnerabilidad ante amenazas externas e internas.

### 1. Una mirada al realismo subalterno

El Realismo Subalterno contribuye al estudio de las relaciones internacionales gracias a su capacidad para proveer explicaciones concretas acerca de los orígenes de la mayoría de los conflictos en el sistema internacional y el comportamiento de los Estados frente a estos. También, postula el vínculo de conflictos entre Estados y al interior de los mismos<sup>6</sup>, realizando sus estudios en gran parte desde los que el autor denomina "países del Tercer Mundo".

El Realismo Subalterno es una corriente derivada de la teoría del Realismo Clásico de las Relaciones Internacionales. Esta nueva

---

5 La Escuela de Copenhague se muestra como un paradigma original y comprensivo, distinguiéndose conio un centro de pensamiento que ha dado un renovado impulso a los estudios de seguridad y que permite seguir un programa de investigación sobre los nuevos problemas y desafíos de la seguridad en la globalización.

6 AYOOB, Mohamed. *Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern realism*. International studies Association, 2002, p. 47 (Traducción personal del Autor del ensayo).

corriente fue introducida por el teórico de origen egipcio Mohamed Ayoob<sup>7</sup>. La denominación "Tercer Mundo" empleado por Ayoob es utilizada para definir los países en vías de desarrollo, que cuentan con características definidas por el autor tales como:

*"Una ausencia de cohesión interna —disparidades económicas y sociales y divisiones étnicas y regionales=; Una falta de legitimidad institucional incondicional con respecto a las fronteras, a las instituciones del estado y a las élites gubernamentales —susceptibilidad a conflictos internos e interestatales=; Un desarrollo incompleto y dependiente en términos económicos y sociales; Una marginalización internacional, principalmente en asuntos de seguridad internacional y asuntos económicos; Una vulnerabilidad frente a actores externos (Estados desarrollados, instituciones internacionales y corporaciones multinacionales)"*<sup>8</sup>.

De este modo, una vez definidos los estados materia de estudio, y observando que entre ellos tiene cabida Colombia y los países con los que comparte frontera, es clave revisar lo que propone Ayoob con su teoría. Esta perspectiva se construye y pretende llenar los vacíos que han dejado otras teorías debido a que estas "fallan en identificar los factores que causan los conflictos porque aún se mantienen alejadas en la integración del estudio de dichos nuevos actores, que Ayoob define como la periferia"<sup>9</sup> puesto que "se

7 Distinguido Profesor de Relaciones Internacionales, Ph.D de la Universidad de Hawái en ciencia política, autor y coautor de aproximadamente 12 libros y cerca de 90 publicaciones académicas. Es especialista en temas de conflicto y seguridad en el tercer mundo.

8 AYOOB, Mohammed. *The third world security predicament: statemaking, regional conflict and the International system*, citado por JARAMILLO, Mauricio. *Perú y su seguridad política: una visión desde el realismo subalterno*. En: Estudios en Seguridad y Defensa: CEESEDEN. Vol.5, N°2, noviembre de 2010, p. 66.

9 AYOOB, Mohammed. *Subaltern Realism: international Relations Theory Meets the Third World*. En: NEUMAN, S. (ed.), *International Relations Theory and the Third World*, New York, St. Martin Press, 1998, p. 33.

trata de escuelas de pensamiento que sólo tienen aplicación en los países desarrollados e industrializados y dejan de lado a una débil mayoría compuesta por el 80% de la población mundial?". De ahí que esta teoría haga mención a lo *subalterno*, que significa todo aquello que es "débil o de rango inferior", lo cual en este caso se traduce en su interés focalizado por los países en vías de desarrollo los cuales parecen haber sido olvidados por las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales.

De este modo y de acuerdo con lo estipulado por Ayoob, un análisis sustentado en el Realismo Subalterno debe contemplar y buscar cinco variables fundamentales:

*"Primero, la etapa alcanzada en la construcción de Estado - Nación por el Estado soberano es un factor importante, el cual puede determinarse a través de su capacidad política (combinando las variables de efectividad y legitimidad, coerción y consenso); segundo, la composición étnopolítica de la población, de modo que es importante tener en cuenta la aceptación popular sobre la definición del nacionalismo; tercero, la participación en el proceso de construcción de Estado - Nación por parte de Estados contiguos, la falta de atención a esto puede terminar en el nacimiento de conflictos entre Estados como resultado de la posibilidad existente del apoyo por parte de los primeros a grupos disidentes; un siguiente punto que se debe atender es el impacto de rivalidades entre potencias y la capacidad de estos de aliviar o profundizar los conflictos; finalmente, se debe también tener en cuenta el impacto de las normas internacionales que pueden llegar a promover o desalentar conflictos intra o inter estatales relacionados con la construcción de Estado - Nación, es importante tener en cuenta si estas normas pueden tener carácter permisivo o restrictivo en relación con el rompimiento de Estados existentes"*<sup>10</sup>.

10 AYOOB, Mohammed. *The third world security predicament*: Op. Cit., p. 66

11 AYOOB, Mohammed. *Subaltern Realism*: Op. Cit., pp. 45-46.

De acuerdo con lo anterior, se observa la importancia de estudiar las Relaciones Internacionales a partir de los conflictos provenientes del interior de los Estados, especialmente sobre aquellos estados ignorados dentro del Sistema Internacional, sin olvidar la relevancia que adquieren los países del "tercer mundo" en el periodo posterior a la Guerra Fría, lo cual se ve materializado en el hecho de que la mayoría de conflictos en los últimos decenios se han desarrollado en países del Tercer Mundo.

Así, resulta importante señalar los puntos más relevantes de la teoría que se va a trabajar a lo largo de este ensayo, ya que en el estudio del caso colombiano, permitirá afirmar y comprobar que elementos como la ausencia estatal materializada en la inexistencia, ineficiencia e ineficacia de instituciones y de políticas en la materia a nivel doméstico, impactan sustancialmente sobre la seguridad fronteriza del país y acentúan amenazas externas.

## 2. Colombia, las políticas de seguridad y defensa en las fronteras

Colombia a lo largo de su historia ha demostrado una actitud de carácter centralista, especialmente en los ámbitos político, económico y de sus instituciones gubernamentales, relegando las fronteras a la periferia, ocasionando con ello factores de inseguridad para las mismas, que incluso han puesto en riesgo en diferentes momentos, la soberanía e integridad territorial.

Lo anterior, se debe entre otras razones a la inmensa distancia que existe entre el principal centro político-económico del país que es su capital Bogotá y las fronteras que delimitan el territorio nacional. A esta situación debe agregarse la poca densidad demográfica que presentan estas áreas, lo cual está demostrado por "la inexistencia de por lo menos una ciudad de más de 750.000 habitantes en una frontera terrestre lineal de 6342 Km y la concentración de tan solo el 5,45 % de la población total nacional

en la franja fronteriza, conformada por 11 departamentos"<sup>12</sup>. Así como características de tipo geográfico que limitan la cercanía del centro con estas zonas del país.

Pese a lo anterior, en la última década, los gobiernos han demostrado intenciones de cambiar y mejorar esta situación, motivo por el cual han diseñado políticas, planes y programas para articular estos territorios periféricos con la dinámica política y económica del centro del país. Las iniciativas, emprendidas por los gobiernos del ex Presidente Alvaro Uribe Vélez y el Presidente Juan Manuel Santos evidencian mayor interés por estas zonas del territorio. Sin embargo, sus esfuerzos no se han traducido en un desarrollo significativo frente al lento avance estatal en el tema de la seguridad fronteriza, lo cual se hace notable cuando se hace una evaluación de sus políticas de desarrollo y de seguridad fronteriza que denotan desconexión entre los fines y medios de su accionar.

### 2.1. *Álvaro Uribe Vélez*

Con la llegada al Gobierno de Álvaro Uribe Vélez se introdujo en su Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Seguridad Democrática, diseñada por el exmandatario, cuyo objetivo principal era *"reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática."* [La primera condición para cumplir con el objetivo de fortalecer el Estado de Derecho es la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio]<sup>13</sup>. Cuatro años más tarde esta política fue reemplazada por la política de consolidación, la cual incluía el componente de consolidación territorial.

12 RANGEL, Alfredo. *Colombia la seguridad y la defensa en las fronteras*. En: Coyuntura de Seguridad. Fundación Seguridad y Democracia. No. 21. abril - junio 2008, pp. 5-6.

13 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; MCNISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Política de defensa y seguridad denioerática*. [En línea] disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia>. ~ [Consultado el 20 de noviembre de 2011] pp. 12-15.

Como resultado, y gracias a dicho incremento en el control y posterior consolidación territorial, se dio mayor injerencia y se introdujeron pequeños cambios frente al tema fronterizo, ya que "el control territorial, logró recuperar puntos importantes de la franja fronteriza en departamentos como Arauca, Cesar, Norte de Santander, Nariño y Putumayo, donde la intervención estatal empezó a verse de manera progresiva y coordinada"<sup>14</sup>. En este contexto y bajo los dos periodos presidenciales surgieron iniciativas de gran importancia para las fronteras como: el "Plan de Seguridad Integral de Fronteras" y el "Plan Fronteras".

El denominado "Plan de Seguridad Integral de Fronteras", hacía parte de la estrategia de consolidación territorial por la que propendía la Política de Defensa y Seguridad Democrática, su propósito era "*fortalecer la presencia integral del Estado en los territorios fronterizos*, [...] *Implicando necesariamente un ejercicio más eficaz de las funciones del Estado en estas zonas y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones*. [...] *para evitar el abuso de los territorios fronterizos por parte de las organizaciones terroristas y de narcotráfico*"<sup>15</sup>. La aplicación de este plan trajo consigo resultados positivos, a pesar de que su objetivo era proveer seguridad, logró efectos favorables en diferentes ámbitos de la vida en la frontera, ya que al existir mayores garantías de seguridad, fue posible la intervención de otras entidades del Estado que procurarían bienestar y desarrollo.

Por su parte, el Plan Fronteras resultó de una iniciativa presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, conjuntamente con el Ministerio de Defensa Nacional, en el año 2002. "*Este Plan {..} surge como una acción de coordinación interinstitucional, enfocada a hacer presencia de Estado en lugares apartados de las fronteras, pero acompañada de inversión a través de accio-*

14 RANGEL, Alfredo. *Colombia la seguridad y la defensa en las fronteras*. E.o.; Coyuntura de Seguridad. Fundación Seguridad y Democracia. No. 21, abril - junio 2008. p. 7.

15 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; Op. Cit., p. 44.

Como resultado, y gracias a dicho incremento en el control y posterior consolidación territorial, se dio mayor injerencia y se introdujeron pequeños cambios frente al tema fronterizo, ya que "el control territorial, logró recuperar puntos importantes de la franja fronteriza en departamentos como Arauca, Cesar, Norte de Santander, Nariño y Putumayo, donde la intervención estatal empezó a verse de manera progresiva y coordinada"<sup>14</sup>. En este contexto y bajo los dos períodos presidenciales surgieron iniciativas de gran importancia para las fronteras como: el "Plan de Seguridad Integral de Fronteras" y el "Plan Fronteras".

El denominado "Plan de Seguridad Integral de Fronteras", hacía parte de la estrategia de consolidación territorial por la que propendía la Política de Defensa y Seguridad Democrática, su propósito era "*fortalecer la presencia integral del Estado en los territorios fronterizos.* [...] *Implicando necesariamente un ejercicio más eficaz de las funciones del Estado en estas zonas y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones.* [...] *para evitar el abuso de los territorios fronterizos por parte de las organizaciones terroristas y de narcotráfico*"<sup>15</sup>. La aplicación de este plan trajo consigo resultados positivos, a pesar de que su objetivo era proveer seguridad, logró efectos favorables en diferentes ámbitos de la vida en la frontera, ya que al existir mayores garantías de seguridad, fue posible la intervención de otras entidades del Estado que procurarían bienestar y desarrollo.

Por su parte, el Plan Fronteras resultó de una iniciativa presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, conjuntamente con el Ministerio de Defensa Nacional, en el año 2002. "*Este Plan [...] surge como una acción de coordinación interinstitucional, enfocada a hacer presencia de Estado en lugares apartados de las fronteras, pero acompañada de inversión a través de accio-*

14 RANGEL, Alfredo. *Colombia la seguridad y la defensa en las fronteras*. En: Coyuntura de Seguridad. Fundación Seguridad y Democracia. No. 21, abril - junio 2008, p. 7.

15 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; Op. Cit., p. 44.

nes concretas (escuelas, puestos de salud, vacunación, etc.)"<sup>16</sup>. Sin embargo pese a lo concebido, "el Plan, hasta ahora, no ha arrojado muchos resultados"; "Esto se debe a que "el descuido del gobierno central ha sido de mucho tiempo por lo que en la realidad pequeños proyectos educativos, culturales y de salud, no tienen un gran impacto sobre el desarrollo fronterizo y lo que parece más visible es el fortalecimiento de la presencia militar y policial en el territorio fronterizo"<sup>17</sup>.

Durante los ocho años que duró el gobierno del expresidente Uribe, se dio y evidenció la urartificación del componente de seguridad y defensa como punta de lanza para garantizar el control y la soberanía en las fronteras"<sup>18</sup>. Demostrando que a pesar de que las iniciativas propuestas por el plan fronteras, frente al desarrollo e integración fronterizos gozaban de una componente político y económico y no contenían el tema de seguridad, fue gracias a las Políticas de Seguridad Democrática y de consolidación que se dieron importantes avances en los temas de fronteras. De modo que la seguridad y la defensa a pesar de no aparecer en la política de fronteras, en la práctica terminaron por ser los motores de su desarrollo.

Por otra parte, las dos iniciativas mencionadas anteriormente, evidenciaron que la Política impulsada por el Ministerio de De-

16 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Instrumentos para La integración y el desarrollo fronterizo*. [En línea] disponible en: [http://www.dn.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Organamiento\\_Desarrollo\\_Territorial/Instrumentos%20para%20la%20Integracion%20y%20el%20desarrollo%20fronterizo.pdf](http://www.dn.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Organamiento_Desarrollo_Territorial/Instrumentos%20para%20la%20Integracion%20y%20el%20desarrollo%20fronterizo.pdf) - [Consultado el 30 de noviembre de 2011] p. 2.

17 BELL, G; BORDA, S; GÓMEZ, H; RAMÍREZ, S; REINA, M; REYES, C; TOKATLIAN, J. *Misión de política exterior de Colombia*. [En línea] disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/abril/16/mision-politica-exterior.pdf> [Consultado el 29 de noviembre de 2011], p. 52.

18 VARGAS, Alejo. *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. Edit. FLAC. \$0. Quito, Ecuador. 2009. p. 216.

19 RANGEL, Alfredo. Colombia La seguridad Op. Cit., p. 7.

fensa Nacional resultó más efectiva que la política impulsada por la Cancillería, así como que a pesar de que los objetivos de cada una eran adecuados para aliviar la precaria situación de los territorios de frontera, no existió articulación entre las dos iniciativas, de este modo, los positivos resultados en materia de seguridad, fueron opacados por las difíciles condiciones de crecimiento y desarrollo que presentan estas zonas. Lo anterior debido a que la presencia estatal no debe dejarse enteramente en manos de la Fuerza Pública, para lograr resultados integrales, se requiere del compromiso y presencia de todas las instituciones del Estado.

## 2.2. *Juan Manuel Santos Calderón*

El gobierno del presidente Santos, en su plan Nacional de desarrollo prosperidad para todos 2010-2014 diseñó una estrategia en materia de seguridad que es la Política Integral de Seguridad y defensa para la prosperidad. En el marco de ese plan de desarrollo y de su política de seguridad, el tema de fronteras resulta sugerido desde dos ópticas, por una parte como una iniciativa del Ministerio de Defensa Nacional y por otra parte como propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La administración del Presidente Santos, así como el Estado y sus instituciones son concientes de los logros alcanzados en materia seguridad durante los últimos años, los cuales están directamente relacionados con el control y la protección de las áreas fronterizas. Por tal razón, en el seno de la Política Integral de Seguridad y defensa para la prosperidad, "se está diseñando y se pondrá en funcionamiento el Sistema Integrado de Administración, Control y Seguridad Fronteriza, un esquema que pretende desarticular las dinámicas fronterizas asociadas al crimen transnacional, en el cual participará el conjunto de la Fuerza Pública con misiones especializadas"<sup>20</sup>.

20 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Informe del Ministro al Congreso*. (En línea] disponible en: [htn://www.mindefensa.gov.co/irj/](http://www.mindefensa.gov.co/irj/)

Por otro lado, la gestión del actual mandatario, pretende dar continuidad a la iniciativa del Plan Fronteras emprendida en el gobierno anterior, hoy denominada "*Plan Fronteras para la Prosperidad*". El propósito de este plan es "*mejorar la capacidad institucional, respondiendo de manera estratégica, integral, adecuada y oportuna a los retos que se presentan diariamente en las regiones fronterizas. [...] es liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, busca impulsar y apoyar el desarrollo social y económico de las poblaciones en las fronteras*"<sup>21</sup>.

Los proyectos propuestos por el gobierno de la prosperidad democrática son importantes, pero, ante la magnitud de la problemática, resultan insuficientes y aún no configuran una política estatal e integral para las fronteras; ya que evidencian una vez más, políticas desarticuladas que buscan soluciones diferentes para un problema que requiere esfuerzos conjuntos. Además, ambos proyectos se encuentran aún en una etapa de diagnóstico y formulación, lo cual implica que de su ejecución efectiva todavía no hay resultados. Sin embargo, debido al incremento de la presencia de la Fuerza Pública en las zonas de frontera y sus constantes operativos y combates contra la guerrilla y el crimen transnacional organizado, se hacen más tangibles los logros propuestos por el Ministerio de Defensa Nacional, que lo propuesto por la Cancillería.

Por otro lado, si el Estado colombiano pretende contrarrestar una amenaza de carácter externo como lo son los incidentes fronterizos o violaciones a la soberanía nacional, resulta prioritario ejecutar estrategias integrales que involucren al conjunto de las instituciones estatales, puesto que las iniciativas exhibidas en

---

[go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2010-2011.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2010-2011.pdf) [Consultado el 3 de diciembre de 2011]

21 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Plan fronteras para la prosperidad*. [En línea] disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/footer/prosperity> [Consultado el 2 de diciembre de 2011]

materia de seguridad fronteriza del exmandatario Uribe, como del presidente Santos, no presentan estrategias para combatir amenazas externas o tradicionales provenientes de otros Estados, sino que se centran en amenazas internas como la guerrilla o de crimen transnacional organizado como el narcotráfico, dejando una vez más las fronteras desprotegidas frente a agresiones externas. El Estado debe reconocer que las iniciativas expuestas son solo una parte del trabajo necesario para hacer sostenible el control absoluto de las fronteras, puesto que es evidente que las acciones para llegar a ese objetivo son arduas y costosas.

De otro modo, de acuerdo con lo anterior, se puede observar que las iniciativas de desarrollo fronterizo, solo han resultado efectivas cuando se ha incluido el componente de la Fuerza Pública, y se le ha dejado el liderazgo a la seguridad y a la defensa; dos temas clave para la administración de los asuntos fronterizos de cualquier Estado dentro de los planes y proyectos trazados en la materia. Pero es en este momento en que surge la pregunta de ¿Por qué el Estado colombiano no posee una política de seguridad fronteriza? Si Colombia posee amenazas de carácter tradicional y de las denominadas nuevas amenazas en sus fronteras terrestres, resulta preocupante la inexistencia de políticas frente a esta situación, que en última instancia evidencian el desinterés por estas zonas del territorio.

Contraria a la situación de Colombia, es la interpretación que de su seguridad fronteriza han hecho los países con los que el Estado comparte frontera, quienes las han blindado frente a amenazas externas, tomando como herramienta la "securitización" de sus políticas fronterizas.

### 3. Políticas de seguridad fronteriza en el vecindario

Los países andinos en la última década se han visto obligados a prestar mayor atención a sus fronteras ya que, debido a factores como la debilidad institucional, la fragilidad de la democracia,

Uribe, como  
zias para combatir  
de otros Estados,  
o la guerrilla o de  
rcotráfico, dejan-  
frente a agresiones  
ciativas expuestas  
hacer sostenible el  
es evidente que las  
costosas.

mede observar que  
han resultado efec-  
la Fuerza Pública,  
a la defensa; dos  
untos fronterizos de  
ectos trazados en la  
surge la pregunta de  
política de seguridad  
carácter tradicional Y  
irnteras terrestres,  
frente a esta situa-  
d-interés por estas

interpretación que de  
con los que el Estado  
frente a amenazas  
"securitización" de sus

### en el vecindario

ba' visto obligados a  
e, debido a factores  
idad de la democracia,

la desigualdad socioeconómica, y la inseguridad ciudadana han surgido como amenazas de carácter transnacional, intermésticas, desterritorializadas y operativas que ponen en riesgo la estabilidad, paz y bienestar de los estados y sus pueblos. A esta situación deben sumársele las amenazas tradicionales provenientes de problemas y conflictos Interestatales y la interpretación que de algunas situaciones hacen los mandatarios de estos países para convertirlos en problemas de seguridad y así poder tomar unas medidas más drásticas para limitar el poder de la amenaza.

En este contexto, y teniendo en cuenta que muchos países encuentran en el conflicto colombiano un factor de desestabilización, los países de la región andina, especialmente los que comparten frontera con Colombia han priorizado estrategias de seguridad interna frente a tácticas de cooperación entre estados para enfrentar amenazas de todo tipo, otorgando mayor relevancia a factores como: patrones de amistad y enemistad que existen entre los estados, a la existencia de polarización ideológica entre los países andinos, la carrera armamentista emprendida por algunos países en Latinoamérica, entre otros.

Por tal motivo, algunos de estos países como Ecuador, Venezuela y Brasil, han decidido "securitizar" sus políticas de fronteras. La securitización se da "cuando un actor securitizador (*securitizing actor*) usa una amenaza contra la existencia de un objeto referente particular (*particular referente object*), para invocar el derecho a aplicar medidas extraordinarias para asegurar su sobrevivencia"<sup>22</sup>. De este modo, argumentando problemas como el narcotráfico, el crimen transnacional organizado, los efectos de la internacionalización o desborde del conflicto armado colombiano, entre otros, los Estados como actores securitizadores han encontrado en los factores anteriormente mencionados una amenaza para sus fronteras, razón por la cual han sido securitizadas

22 WAÆVER, Ole. *Securitization and Desecuritization*. In *On Security*, ed. Ronnie Lipschutz. NY: Columbia University Press. 1995, p. 51.

sus políticas. Por ejemplo, *"la regionalización de la crisis colombiana es vista hoy como un punto neurálgico de la inseguridad andina y hemisférica. En efecto, los distintos estados han adoptado posturas diferentes ante Colombia en respuesta a los costos negativos que ellos perciben que esta situación les ha ocasionado, [...] cada país ha efectuado algún grado de securitización"*<sup>23</sup>.

### 3.1. República del Ecuador

La dinámica de la securitización en Ecuador comenzó con la creación de la UDENOR *"como de una concepción de "seguridad integral" [que] se creó en 2001 con el propósito de atender el desarrollo económico y social en la región de la frontera norte con el fin de desalentar a la población a que se vinculara con actividades ilegales"*<sup>24</sup>. Después se concibió la "Política de Seguridad de la Frontera Norte", publicada en 2002. *"Entre los objetivos principales de esta política se destacaban la protección de la población fronteriza, los recursos naturales (el petróleo, principalmente) y el medio ambiente, y la elaboración de programas de desarrollo social y económico"*<sup>25</sup>. Identificando para este fin como amenazas el narcotráfico, el crimen organizado y los efectos regionales del conflicto colombiano. Al año siguiente, en 2003 se emitió *"un decreto por medio del cual se estableció una franja de reserva en la*

23 TICKNER, Arlene. *Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina*. [En Línea], Disponible en: [http://congresocienciapolitica.uniandes.edu.co/pdf/descargar.php?f=../data/LINEA%207%20Relaciones%20Internacionales/MESA%2012%20La%20region%20Andina%20y%20los%20gobiernos%20alternativos/02\\_Tickner%20Arlene%20Linea%207%20Mesa%2012.pdf](http://congresocienciapolitica.uniandes.edu.co/pdf/descargar.php?f=../data/LINEA%207%20Relaciones%20Internacionales/MESA%2012%20La%20region%20Andina%20y%20los%20gobiernos%20alternativos/02_Tickner%20Arlene%20Linea%207%20Mesa%2012.pdf) [Consultado el 20 de noviembre de 2011] p.11.

24 FLACSOANDES. *Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador: Una visión comparada*. [En Línea], Disponible en: [http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2945/1/6.Políticas\\_públicas\\_seguridad\\_Andres\\_Gomez\\_Lopez.pdf](http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2945/1/6.Políticas_públicas_seguridad_Andres_Gomez_Lopez.pdf) [Consultado el 30 de noviembre de 2011], p. 8.

25 TICKNER, Arlene. *Los estados* Op. Cit., p. 17.

*zona fronteriza con Colombia controlada por las fuerzas armadas y en donde el movimiento de personas y vehículos se restringió*"<sup>26</sup>. Posteriormente, en el año 2009, el Ministro de Coordinación de la Seguridad Interna y Externa, Miguel Carvajal, propuso modificar esta política destacando para ello seis líneas de acción que estaban claramente definidas.

"Primero, no aceptar la presencia de grupos irregulares armados en el Ecuador, ni de grupos regulares armados. Segundo, desarrollar unidades militares y policiales en la frontera norte para mejorar el control. Tercero, mantener los niveles de presencia de policías y de militares incrementando la presencia policial. Cuarto, trabajar con organizaciones locales como el Comité de Seguridad de San Lorenzo y con los Gobiernos Locales. Quinto, aumentar el patrullaje en zonas que no están exactamente en la frontera pero donde hay problemas de seguridad derivadas de la presencia de bandas armadas o de narcotráfico. Sexto, acelerar las inversiones en saneamiento, salud y educación"<sup>27</sup>.

De este modo, la securitización realizada en Ecuador, los primeros años se llevó a cabo a raíz de los niveles agudos de pobreza e inestabilidad política y social, la precariedad de la autoridad y presencia del Estado ecuatoriano. Sin embargo, las acciones emprendidas recientemente son producto de los efectos que ha traído para la frontera norte, el desborde del conflicto armado colombiano y factores asociados a este como el narcotráfico y el tráfico de armas. Reforzados claro está, por la incursión de tropas colombianas y helicópteros en marzo de 2008, que bombardearon territorio ecuatoriano para dar de baja a un miembro del

26 *Ibid.*, p. 17.

27 FLACSOANDES. *La política de seguridad en la frontera norte: Modificar las realidades para cambiar las percepciones*. [En Línea], Disponible en: [http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2902/1/2\\_Seguridad\\_frontera\\_norte\\_Miguel%20Carvajal.pdf](http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2902/1/2_Seguridad_frontera_norte_Miguel%20Carvajal.pdf) [Consultado el 30 de noviembre de 2011], p.1.

secretariado de las Fare, Raúl Reyes y que trajo consigo un profundo malestar para el gobierno ecuatoriano.

### 3.2. *República Bolivariana de Venezuela*

La securitización realizada por Venezuela, tiene que ver con dos factores interrelacionados: por un lado, su relación con Colombia, la cual ha sufrido altibajos en la década reciente y por el otro, *"los temores del gobierno de Hugo Chávez por la creciente intervención militar estadounidense en la zona"*<sup>28</sup>. En este contexto, el gobierno propuso en 2007 el "plan de seguridad fronterizo", cuyo objetivo era *"contribuir con el combate de los delitos comunes en la frontera colombo-venezolana [...] dar seguridad integral a todos los ciudadanos que habitan en todas las regiones fronterizas [donde] las acciones serán severas en función a los derechos constitucionales y en defensa de la soberanía nacional"*<sup>29</sup>.

Por otra parte, debido a la injerencia y constante intervención por parte de los Estados Unidos en la región, el gobierno de Venezuela recientemente ha realizado acciones como *"La puesta en vigencia del nuevo 'Concepto Estratégico Militar de la Fuerza Armada Nacional': la reestructuración y creación de nuevos teatros de operaciones en la frontera con Colombia, el aumento del número del personal militar, la creación de la Reserva Nacional y las adquisiciones de nuevo material militar son algunas de las respuestas que el gobierno venezolano ha venido poniendo en práctica para atender la problemática de seguridad fronteriza"*<sup>30</sup>.

28 TICKNER, Arlene. *Los estados ...* Op. Cit., p. 21.

29 EL UNIVERSAL. *Mi recibió requerimientos para activar plan de seguridad fronterizo*. [En Línea], Disponible en: [http://www.eluniversal.com/2007/03/22/pol\\_ava\\_mij-recibio-requerim\\_22A847627.shtml](http://www.eluniversal.com/2007/03/22/pol_ava_mij-recibio-requerim_22A847627.shtml) [Consultado el 30 de noviembre de 2011]

30 INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. *Los desafíos de la seguridad transfronteriza: perspectivas de los acuerdos de seguridad en el norte de América del Sur*. [En Línea],

### 3.3. República Federativa de Brasil

Brasil, por su parte ha realizado una securitización en atención a dos dinámicas, por una parte existen preocupaciones sobre la intervención de terceros en la Amazonía y por otra parte, la militarización y regionalización de la lucha antidrogas y antiterrorista por parte de los Estados Unidos que resulta incomoda frente a los intereses por parte de Brasil de configurarse como potencia regional.

Por tal razón, se ha dado en los últimos años "la creación de nuevas unidades y la realización de operativos militares en la zona, La utilización de información recolectada por el Sistema de Vigilancia Amazónica (SIVAM) para combatir al narcotráfico, y la adopción de estrategias militares para controlar al crimen organizado relacionado con el negocio de La droga en las favelas de Río de Janeiro y Sao Paolo"<sup>31</sup>.

Por otra parte, en la última década se han realizado reformas, al Programa Calha Norte creado en 1985, por el Gobierno Federal brasileño, cuyos objetivos son:

*"Aumentar la presencia del Poder Público en la región al norte del río Solimões/ Amazonas, contribuyendo a la Defensa Nacional, proporcionando asistencia a sus poblaciones y fijando el hombre en la Región. [...] Actualmente está subordinado al Ministerio de la Defensa que, considerando La estrategia adecuada a la región, busca desarrollar acciones efectivas para las dos principales vertientes del programa, que son contribuir al mantenimiento de la soberanía nacional y de la integridad territorial de La región del "Calha Norte" y ayudar a la promoción del desarrollo regional"*<sup>32</sup>.

Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/hueros/ca-racas/05566.pdf>, p.19.

31 TICKNER, Arlene. *Los estados* ...Op. Cit., p.18.

32 DALL OSSO MINUSSI, Alex. *Frontera Sur Colombiana. una región a ser ocl-pada*. En: *Estudios en Seguridad y Defensa*: CEESEDEN. Edición N°5, julio de 2008, p. 33.

Las dinámicas de securitización de las políticas de fronteras llevadas a cabo por los países con los que Colombia comparte sus fronteras terrestres evidencian, por una parte, mayor interés por dar solución a las problemáticas tanto internas como externas que se presentan en los corredores fronterizos, así como por otra parte denotan un afán por parte de sus gobiernos del uso político de la seguridad en función de intereses específicos.

#### 4. Las políticas de seguridad fronteriza de Colombia y de sus vecinos a la luz del realismo subalterno

Si se revisa la primera variable del realismo subalterno que hace referencia *"al grado de construcción del Estado (stage of state-making) que está determinado por el nivel de capacidad política de las instituciones (combinando las variables de efectividad y legitimidad, o de coerción y de consentimiento) y que entre más primitivo sea el grado de construcción de Estado, más grande será la posibilidad de conflicto y desorden internos"*<sup>33</sup>. Se hace evidente en el caso colombiano, al revisar la situación actual de las fronteras terrestres frente a la debilidad política e institucional, comenzando por la inexistencia y en algunos casos la poca efectividad de las políticas, planes y programas para las fronteras denotando aún más la ausencia integral estatal en estas zonas. A pesar de que con la política de Seguridad Democrática del gobierno del Presidente Uribe se logró la presencia militar y policial en la zona, no resulta suficiente pues se requieren centros de salud, escuelas, etc. que le garanticen protección y cobertura en todos los sentidos a los habitantes de frontera.

De este modo, como no se cuenta con la presencia estatal, ni con políticas efectivas de seguridad en las fronteras, actores de estados vecinos como empresas privadas, fuerzas militares y públicas, y población en general, aprovechan estos vacíos, y violan

33 AYOOB, Mohammed. *Subaltern Realism: ...Op. Cit.*, p.141.

la **soberanía estatal** enzrando ilegalmente al territorio colombiano. Apoyados y amparados además en sus políticas de seguridad fronteriza, producto de la securitización realizada en la última década por sus mandatarios.

*"Según Mohammed Ayoob, la problemática de seguridad de los estados postcoloniales del tercer mundo guarda una íntima relación con la coyuntura histórica en la que la mayoría de estos se encuentran; esta se caracteriza por un interés primordial en la construcción de aparatos políticos legítimos y creíbles. Para este autor, la existencia de niveles insuficientes de estado (stateness, en inglés) en contextos postcoloniales, entendido como una combinación equilibrada de capacidades coercitivas, poder infraestructural y legitimidad, es determinante de las estrategias de securitización de las élites políticas, quienes actúan en función de la reducción de la vulnerabilidad del estado y del gobierno. Dicha inseguridad es producto de "[...] la carencia de legitimidad incondicional de las fronteras estatales, las instituciones del estado y los regímenes; una cohesión social inadecuada; y la ausencia de consenso sobre temas fundamentales de organización social, económica y política":*

De acuerdo con lo anterior, se observa que las dinámicas de securitización llevadas a cabo por los países con los que Colombia comparte frontera, obedecen a que también poseen procesos incompletos de construcción de Estado-Nación, por ello se sienten inseguros respecto de sus instituciones, legitimidad entre otros. Lo cual se explica debido a:

*"La primacía de la construcción del estado en la vida política de los países del tercer mundo y el hecho de que gran parte de las actividades asociadas con el fortalecimiento estatal y con la defensa del estado ante posibles amenazas a su estabilidad llevan el nombre "seguridad"; las estrategias de securitización de las élites*

---

34 AYOOB, Mohammed. *The Third World Security Predicament*. Op. Cit., p.8.

*políticas en el sector político y militar constituyen un aspecto central del comportamiento interno y externo de los estados"*<sup>35</sup>.

De este modo, la securitización de las políticas fronterizas de los países con los que Colombia comparte fronteras terrestres, se configura como una amenaza para las fronteras colombianas, puesto que en atención a los intereses de los gobiernos de los diferentes países, puede verse afectada la seguridad colombiana, y más aún cuando acciones como la ingente compra de armamento, o la excesiva militarización de sus fronteras obedece y está respaldada por leyes y políticas Nacionales. A lo anterior debe añadirse la ausencia estatal por parte del estado colombiano frente a sus fronteras terrestres, materializado en la inexistencia de políticas de seguridad fronteriza, dando con ello pie para que otros Estados ocupen los espacios vacíos por las vías legales o de hecho.

### Conclusiones y recomendaciones

La situación histórica y actual que presenta la evaluación de las fronteras terrestres colombianas, refleja la prevalencia del centro sobre la periferia del país, en donde se evidencia la ausencia estatal, materializada en altos índices de pobreza, desempleo e inseguridad, ilustrando la incapacidad de un Estado y sus instituciones para formular políticas y estrategias integrales que atiendan por una parte las necesidades de seguridad y por otra las de desarrollo e integración fronteriza.

Esta situación ha permitido a lo largo de los años violaciones a la soberanía nacional y a los derechos humanos de los habitantes de frontera. Materializando lo expuesto por Ayoob en su teoría, ya que factores producto de una incompleta formación de estado (state-making) como lo es la falta de efectividad y de legitimidad

---

35 AYOOB, Mohammed. *The Third World Security Predicament*. Op. Cit., p.8.

de instituciones y de políticas, sumado a la débil presencia estatal en algunas zonas del territorio, para el caso de estudio las fronteras terrestres colombianas; refuerzan y permiten la actuación de las amenazas provenientes del exterior, y más aún cuando estas se ven reforzadas por dinámicas securitizadoras en la región.

En los últimos años, los gobiernos Colombianos han diseñado una serie de planes y estrategias que buscan aliviar la situación de las fronteras Colombianas; sin embargo, estos planes han resultado desarticulados, debido a que no establecen un trabajo interinstitucional entre los diferentes organismos y estamentos del Estado que deben atender la problemática fronteriza, descartando de este modo una estrategia integral y priorizando esfuerzos unilaterales, el plan fronteras y los planes de seguridad fronteriza, son prueba de ello.

Sin embargo, de las lecciones obtenidas frente a esta situación en años recientes, se debe destacar como la más importante, el hecho de que la inclusión de seguridad y defensa en la estrategia de fronteras fue la corrección indicada para tomar la ruta adecuada en el terna fronterizo. Puesto que como se demostró anteriormente los avances en seguridad y desarrollo fronterizo solo se empezaron a evidenciar con la llegada de los miembros de la fuerza pública a estas zonas del territorio.

De tal modo que resulta apremiante para el Estado Colombiano formular una *Política Nacional de Seguridad fronteriza*, como punto de partida para consolidar los territorios y posteriormente generar y conseguir a través de otros mecanismos bienestar y desarrollo para la población. Con esta iniciativa, no se pretende dejar la función de "hacer" Estado en manos de la Fuerza Pública, pero sí partiendo de la experiencia de los últimos años, configurarlo como el pivote fundamental, previo y necesario para el logro de objetivos en materia de crecimiento, desarrollo e integración fronteriza.

Del mismo modo, el Estado Colombiano necesita que esta política contemple y lo blinde frente a amenazas externas, prove-

nientes de otros estados como agresiones contra su población o intervenciones e invasiones que amenacen su soberanía y la integridad de su territorio. Así, como que examine estrategias para enfrentar a los grupos armados ilegales y al crimen transnacional organizado, cuyos corredores de movilidad son hoy los territorios fronterizos de Colombia.

Frente a esta situación, los países de la región han dado lección de esto, a través de la securitización de sus políticas fronterizas en los últimos años. Estos han redimensionado sus políticas de seguridad y sus políticas exteriores en torno a temas que sus gobiernos consideran estratégicos o en atención a sus intereses, buscando con ello reducir o limitar la vulnerabilidad de los estados y gobiernos frente a amenazas nuevas o tradicionales. Demostrando con ello mayor preocupación y voluntad por parte de los gobiernos de dar solución a los problemas de las fronteras del sur del continente, que en décadas recientes se han convertido en franjas de inseguridad.

Sin embargo, la securitización de los vecinos de Colombia no es del todo noble, para el caso de las fronteras colombianas debe ser analizada con mucho cuidado puesto que la mayoría de estos países identificaron en Colombia y su conflicto su problema de seguridad y su necesidad de securitizar sus políticas de fronteras, permitiendo con ello incrementar su gasto de defensa, su compra de armamento y la militarización de sus fronteras. Configurándose esta en una situación de peligro para las fronteras colombianas, ya que la presencia de militares y el aumento de medidas de seguridad en las líneas fronterizas, puede provocar un incremento de incidentes fronterizos que ponen en riesgo las relaciones diplomáticas entre los estados e incluso enfrentarlos a situaciones de conflicto.

## Bibliografía

AYOOB, Mohamed, *Defining Security: A Subaltern Realist Perspective*. En *Critical Security Studies*, eds. Keith Krause y Michael C. Williams. Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press. 1997.

AYOOB, Mohamed. *Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern realism*. International studies Association. 2002.

AYOOB, Mohamed. *Security in the Third World: the Worm about to turn.. International Affairs (Royal Institute of International affairs)*, (Revista Electrónica). Vol.60, N.1 (Winter, 1983-1984).

AYOOB, Mohamed. *Subaltern Realism: International Relations Meets the Third World*.

AYOOB, Mohamed. *The third World in the system of states: acute schizophrenia or growing pains?*

DALL OSSO MINUSSi, Alex. *Frontera Sur Colombiana, una región a ser ocupada*. En: Estudios en Seguridad y Defensa: CEESE-DEN. Edición N°5, julio de 2008.

JARAMILLO, Grace. *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. Edit. FLACSO. Quito, Ecuador. 2009.

JARAMILLO, Mauricio. *Perú y su seguridad política: una visión desde el realismo subalterno*. En: Estudios en Seguridad y Defensa: CEESEDEN. VOL.5, N°2, noviembre de 2010.

NEUMAN, Stephanie. *International relations theory and the third world*. New York: Edit. Stephanie Neuman. 1998.

RANGEL, Alfredo. *Colombia la seguridad y la defensa en las fronteras*. En: Coyuntura de Seguridad. Fundación Seguridad y Democracia. No. 21, abril - junio 2008.

## Los Autores

### BRIGADIER GENERAL JORGE ALBERTO SEGURA MANO NEGRA

Oficial del Ejército Nacional de Colombia. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdoba. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Magister en Asuntos Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente se desempeña como Comandante de la III División en la Ciudad de Popayán.

### CR (RA) IVAN MARCO MANASCERO GÓMEZ

Oficial de Caballería del Ejército Nacional de Colombia en uso de buen retiro. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdoba. Especialista en Seguridad Integral de la Universidad Militar Nueva Granada, Especialista en Comando y Estado Mayor y Magister en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra. Actualmente se desempeña como profesor de Estrategia, DICA y Derecho Operacional, en la Escuela Superior de Guerra.

### ALEJANDRA GUTIERREZ MONTEALEGRE

Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Especialista en Integración en Sistema Internacional de la Pontificia Universidad Javeriana. Candidata a Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Becaria de CHDS de la Universidad Nacional de Defensa de Washington. Actualmente se desempeña como Asesora de Acción integral en Comando Ejército.

## CESARAUGUSTO NIÑO GONZALEZ

Politólogo e internacionalista de la Universidad Sergio Arboleda. Coordinador operativo del Observatorio de Política y Estrategia en América Latina del Instituto de Ciencia Política. Ha sido autor de diferentes artículos relacionados con la Política Exterior Colombiana.

## PAOLA CATALINA APONTE ALBARRACÍN

Profesional Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Actualmente es Cadete de la Escuela de Cadetes de Policía Francisco de Paula Santander y Cursa la Especialización en Servicio de Policía en esta misma Institución.

## MARÍA ALEJANDRA FONTANILLA CELIS

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Candidata a Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Actualmente se desempeña como Asesora de la Dirección Política Comunitaria del Movimiento Político MIRA.

## GIULLIAM ANDRÉS HOYOSORTIZ

Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Candidato a Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Actualmente se desempeña como docente Universitario en la Universidad Militar Nueva Granada, en la facultad de Relaciones Internacionales, estrategia y Seguridad. Así mismo ejerce la docencia en la Escuela de Suboficiales de la Fuerza Aérea Andrés M. Díaz en temas de reconocimiento de la amenaza e inteligencia estratégica.

IVÁN ALEJANDRO TRUJILLO ACOSTA

Politólogo de la Universidad Nacional con estudios de Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra y candidato a Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia. Diplomático de Carrera y miembro del comité editorial de la Revista Orbis de la Asociación Diplomática y Consular. ivan.trujillo@esdegue.edu.co

MARIA ALEJANDRA FONTALVA CRISTINA

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Candidata a Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Actualmente se desempeña como Asesora de la Dirección Política del Ministerio del Medio Ambiente y Cambio Climático y especialista en Comercio Exterior y Negocios Internacionales y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra. Actualmente se desempeña como Asesora de la Dirección Política del Comando Ejército.