

COLOMBIA Y LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

APROXIMACIONES DE ANÁLISIS DESDE LA ACADEMIA



Fernando Enrique Farfán Castro
Norman Manuel Rey Torres
Jonnathan Jiménez Reina
EDITORES



Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte

Aproximaciones de análisis desde la academia



Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte

Aproximaciones de análisis desde la academia

Fernando Enrique Farfán Castro
Norman Manuel Rey Torres
Jonnathan Jiménez Reina
EDITORES

Claudia Patricia Garay Acevedo
Carlos Alberto Ardila Castro
Jaime Cubides Cárdenas
Luis Alexander Montero Moncada
Jonnathan Jiménez Reina
Fernando Enrique Farfán Castro
Érika Paola Ramírez Benítez
Luis Renato Amórtegui Rodríguez
Alexander Lara Silva
Yaen Hassan Serrano
Farid Camilo Rondón Raigoza
AUTORES

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
“GENERAL RAFAEL REYES PRIETO”
CENTRO DE MISIONES INTERNACIONALES Y DE ACCIÓN INTEGRAL
VICEDIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN
BOGOTÁ, D. C.
2019

Catalogación en la publicación - Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte: Aproximaciones de análisis desde la academia /Editores Fernando Enrique Farfán Castro, Norman Manuel Rey Torres y Jonnathan Jiménez Reina – Bogotá: Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, 2019.

1 volumen: 220 páginas, ilustraciones; 15x23cm.

ISBN: 978-958-52165-8-7

E-ISBN: 978-958-52165-9-4

1. Análisis situacional del programa individual de asociación y cooperación entre Colombia y la OTAN. 2. La OTAN y Colombia: deberes y derechos en el marco de la interoperabilidad. 3. Efectos políticos del tratado de asociación de Colombia con la OTAN. 4. Poder militar colombiano: su contribución a la Organización del Tratado del Atlántico Norte. 5. Análisis económico de la interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Archivo descargable en formato PDF en: www.esdeguelibros.edu.co

THEMA: JPSN

DEWEY: 363.3

LIBRO RESULTADO DE INVESTIGACIÓN

- © Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
- © Centro de Misiones Internacionales y Acción Integral – Ejército Nacional
Vicedirección de Investigación
ESDEG-SIA
Carrera 11 No. 102-50
Bogotá D. C., Colombia
ISBN: 978-958-52165-8-7
ISBN-E: 978-958-52165-9-4
- © Fernando Enrique Farfán Castro
Norman Manuel Rey Torres
Jonnathan Jiménez Reina
(Editores)
- © Claudia Patricia Garay Acevedo
Carlos Alberto Ardila Castro
Jaime Cubides Cárdenas
Luis Alexander Montero Moncada
Jonnathan Jiménez Reina
Fernando Enrique Farfán Castro
(Autores)
- © Érika Paola Ramírez Benítez
Luis Renato Amórtégui Rodríguez
Alexander Lara Silva
Yaen Hassan Serrano
Farid Camilo Rondón Raigoza

Corrección de estilo: Tatiana Fadul Aguirre - Gustavo Patiño Díaz

Diagramador: José Vicente Gómez

Imagen de carátula:

Freepik

Proceso de arbitraje:

Primer concepto

Evaluación: 20 de mayo de 2019

Segundo concepto

Evaluación: 21 de mayo de 2019

Tercer concepto

Evaluación: 30 de mayo de 2019

Impreso en Colombia

Por: Publicaciones Ejército

Todos los derechos reservados. Sin permiso escrito de la editorial, este libro no puede ser recuperado, registrado, publicado, transmitido o reproducido parcial ni totalmente a través de cualquier medio conocido o por conocer.

El contenido de esta publicación es el resultado de un ejercicio académico e investigativo que refleja exclusivamente el pensamiento de los autores, quienes asumen la responsabilidad del mismo. Por consiguiente, cualquier aseveración escrita en este documento no representa la posición oficial de la Escuela Superior de Guerra, las Fuerzas Militares o el Estado colombiano.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	11
PRÓLOGO	13
CAPÍTULO 1	
ANÁLISIS SITUACIONAL DEL PROGRAMA INDIVIDUAL DE ASOCIACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN	17
1. INTRODUCCIÓN	19
2. ANTECEDENTES SITUACIONALES	22
2.1. GUERRA FRÍA	22
2.2. ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE	23
2.3. COLOMBIA	24
2.4. ACERCAMIENTOS ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN	25
3. AVANCES ESTRATÉGICOS	28
3.1. EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA DE LA OTAN	28
3.1.1. CONCEPTOS ESTRATÉGICOS DE LA OTAN	29
3.1.2. PILARES FUNDAMENTALES DE LA OTAN	31
3.1.3. INFLUENCIA DE CONCEPTOS ESTRATÉGICOS DE ESTADOS UNIDOS EN LA OTAN	32
3.2. EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA EN COLOMBIA	34
3.2.1. DOCTRINA ESPAÑOLA	35
3.2.2. DOCTRINA FRANCESA	35
3.2.3. DOCTRINA PRUSIANA	36
3.2.4. DOCTRINA PRUSIANA-AMERICANA	37
3.2.5. DOCTRINA CONTRAINSURGENTE I	38
3.2.6. DOCTRINA CONTRAINSURGENTE II	40
3.2.7. DOCTRINA DE OPERACIONES TERRESTRES UNIFICADAS (OTU) - DAMASCO	42
4. INTERESES Y BENEFICIOS	43
4.1. BENEFICIOS ESPERADOS	46
4.2. RETOS Y DESAFÍOS	47
4.3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS	49
4.3.1. ASPECTO POLÍTICO	49
4.3.2. ASPECTO ECONÓMICO	50

4.4. SITUACIÓN ACTUAL DE COLOMBIA FRENTE A LA OTAN	51
5. CONCLUSIONES	52

CAPÍTULO 2

LA OTAN Y COLOMBIA: DEBERES Y DERECHOS EN EL MARCO DE LA INTEROPERABILIDAD	57
1. INTRODUCCIÓN	60
2. MARCO JURÍDICO DE LA OTAN: LINEAMIENTOS DEL ANÁLISIS	61
3. ANÁLISIS LEGAL A LOS ACERCAMIENTOS ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN	67
4. ENTRADA DE COLOMBIA COMO SOCIO Y SUS IMPLICACIONES LEGALES	75
5. CONTEXTO DE COLOMBIA RESPECTO DE OTROS CASOS	82
6. CONCLUSIÓN DE LA INTEROPERABILIDAD CON LA OTAN: IMPLICACIONES, RETOS Y PERSPECTIVAS	85

CAPÍTULO 3

EFFECTOS POLÍTICOS DEL TRATADO DE ASOCIACIÓN DE COLOMBIA CON LA OTAN	87
1. INTRODUCCIÓN	89
2. COLOMBIA COMO SOCIO GLOBAL DE LA OTAN: UN TRÁMITE DE LARGO ALIENTO	91
3. INICIO DEL TRÁMITE FORMAL: INTERÉS NACIONAL CON VICIOS DE TRÁMITE	94
4. EL TRATADO FRENTE A LOS MEDIOS: UN DEBATE PÚBLICO	97
4.1. PRIMERA ETAPA, 2008	98
4.2. SEGUNDA ETAPA, 2009	98
4.3. TERCERA ETAPA, 2013	99
4.4. CUARTA ETAPA, 2014	104
4.5. QUINTA ETAPA, 2015	105
4.6. SEXTA ETAPA, 2016	106
4.7. SÉPTIMA ETAPA, 2018	107
5. VISIONES POLÍTICAS DURANTE EL TRÁMITE EN SENADO Y CÁMARA	108
6. CONCLUSIONES	114

CAPÍTULO 4

PODER MILITAR COLOMBIANO: SU CONTRIBUCIÓN A LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE	117
1. INTRODUCCIÓN	119
2. PODER TERRESTRE	121
2.1. ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DEL PODER TERRESTRE COLOMBIANO	124
2.2. PERSPECTIVAS A FUTURO SOBRE EL PODER TERRESTRE COLOMBIANO	128
3. PODER AÉREO	131
3.1. ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DEL PODER AÉREO COLOMBIANO	135
3.2. PERSPECTIVAS A FUTURO SOBRE EL PODER AÉREO COLOMBIANO	139
4. PODER NAVAL	141
4.1. ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DEL PODER NAVAL COLOMBIANO	145
4.2. PERSPECTIVAS A FUTURO SOBRE EL PODER NAVAL COLOMBIANO	149
5. CONCLUSIONES	152

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA INTEROPERABILIDAD DE LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA CON LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN)	155
1. INTRODUCCIÓN	158
2. LOS COMPONENTES ECONÓMICOS DE LA INTEROPERABILIDAD	162
3. LOS EFECTOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO	166
3.1. EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS	167
3.2. LA ORIENTACIÓN DE LOS PAÍSES HACIA EL EXTERIOR Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO	169
3.3. LOS ACUERDOS COMERCIALES COLOMBIANOS CON LOS PAÍSES DE LA OTAN	170
3.3.1. EL ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y CANADÁ	172
3.3.2. EL ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	173
3.3.3. EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LOS ESTADOS AELC (EFTA)	174

3.3.4.	EL ACUERDO COMERCIAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA, COLOMBIA Y PERÚ	175
3.4.	EL AVANCE DE LOS ACUERDOS COMERCIALES CON LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA OTAN	175
3.5.	LOS RETOS DE LAS EMPRESAS COLOMBIANAS PARA INCURSIONAR EN LOS MERCADOS DE LA OTAN	177
4.	LOS APORTES DE LA OCDE PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO	179
4.1.	LA GUERRA FRÍA Y EL SURGIMIENTO DE LA OEEC Y LA OTAN	179
4.2.	LOS BENEFICIOS PARA COLOMBIA POR SER MIEMBRO DE LA OCDE	181
4.3.	LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS Y LAS ECONOMÍAS DE MERCADO	183
4.4.	EL GRUPO SOCIAL Y EMPRESARIAL DE LA DEFENSA (GSED)	184
4.4.1.	EL DOCUMENTO CONPES 3520 DEL 09 DE JUNIO DE 2008	185
4.4.2.	LA APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE CLÚSTER PARA LA PRODUCTIVIDAD	186
4.4.3.	LA CREACIÓN DEL GSED	188
4.4.4.	LAS UNIDADES ESTRATÉGICAS DE NEGOCIO-CLÚSTER	189
4.4.5.	LA DIMENSIÓN Y LOGROS DEL GSED	190
5.	LOS BENEFICIOS DE LA INTEROPERABILIDAD PARA LAS FUERZAS MILITARES	191
5.1.	LAS ÁREAS DEL PROCESO DE LA INTEROPERABILIDAD	193
5.1.1.	INFORMACIÓN E INTELIGENCIA	193
5.1.2.	CIENCIA Y TECNOLOGÍA	194
5.1.3.	ENTRENAMIENTO, EDUCACIÓN Y EJERCICIOS MILITARES	195
5.1.4.	LOS CENTROS DE EDUCACIÓN Y ENTRENAMIENTO DE LA OTAN	195
5.1.5.	LOGÍSTICA	196
5.1.6.	LAS LECCIONES APRENDIDAS	197
5.1.7.	INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA	197
5.2.	LOS BENEFICIOS EN LAS ÁREAS DE COLABORACIÓN CON LA OTAN DESDE LA ECONOMÍA	199
5.3.	EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DEL EJÉRCITO NACIONAL	201
6.	CONCLUSIONES	202
	REFERENCIAS	205

PRESENTACIÓN

El presente libro titulado “Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte: aproximaciones de análisis desde la academia” pretende desarrollar y posicionarse como un producto resultado de investigación académica que expone elementos importantes y aclaratorios sobre el acuerdo de asociación estratégico entre Colombia y la OTAN. Si bien, en la actualidad, esta coyuntura genera suspicacias y temores, los autores pretenden demostrar que el acuerdo representa una serie de oportunidades y desafíos para consolidar los intereses, la seguridad y la defensa nacionales y la proyección de Colombia en la región.

Esta obra es producto del proyecto de investigación “Interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con la OTAN”, que hace parte de la línea de investigación “Políticas y Modelos de Seguridad y Defensa”, del grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS, registrado con el código COLO104976, adscrito y financiado en colaboración y cooperación por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y el Centro de Misiones Internacionales y Acción Integral del Ejército Nacional de Colombia.

PRÓLOGO

El Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana se han caracterizado por el respeto a la Constitución, los marcos normativos internacionales referentes a la protección de los Derechos Humanos y la exaltación de los principios y valores democráticos. Estos aspectos hacen parte de los intereses imperativos para la construcción de Estado que, en el marco de un escenario de conflicto armado interno, destacan a las Fuerzas Militares colombianas por las cualidades académicas, operativas y de liderazgo a nivel regional.

Por lo anterior, y ante los nuevos desafíos que trae la modernidad, tras los procesos de globalización e implementación de nuevas tecnologías y dinámicas sociales, desde el Comando General de las Fuerzas Militares, el Ministerio de Defensa Nacional y la Presidencia de la República de Colombia, se emanan directrices para el fortalecimiento de las capacidades conjuntas de estas Fuerzas y su interoperabilidad con otros Estados en escenarios volátiles e inciertos, con el fin de enfrentar amenazas que atenten contra la estabilidad nacional y los valores culturales, políticos y económicos, pero, sobre todo, en favor de la paz de un sistema internacional de Estados democráticos.

Desde el 2018, Colombia dio un paso hacia la proyección de sus intereses geopolíticos al ser aceptado como socio global de la alianza de cooperación militar más importante, encaminada a defender la seguridad nacional y los principios democráticos liberales de todo un bloque de países con intereses comunes: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Esta alianza generada tras la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y en un marco de inestabilidad del sistema internacional generalizado a causa de la convergencia de las amenazas simétricas (Estados) y asimétricas (actores irregulares) mantiene la misión de garantizar la libertad y la

seguridad de sus miembros a través de los medios políticos y militares, objetivo que Colombia también respalda.

El presente libro titulado “Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte: aproximaciones de análisis desde la academia” está compuesto por cinco capítulos que evidencian las diferentes perspectivas producto de tan importante acercamiento estratégico para la nación en materia de seguridad y defensa nacional. Por lo tanto, me permito compartir los siguientes apartados del documento:

El primer capítulo, titulado “Análisis situacional del programa individual de asociación y cooperación entre Colombia y la OTAN”, aborda las relaciones políticas y militares entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte y Colombia, las cuales presentan un nivel progresivo de desarrollo. En este se determinan las virtudes entre la alianza Colombia-OTAN, una cooperación estratégica que vislumbra beneficios mutuos, a razón de la proyección internacional de las Fuerzas Militares colombianas.

El segundo capítulo, titulado “La OTAN y Colombia: deberes y derechos en el marco de la interoperabilidad”, hace referencia a las responsabilidades adquiridas por Colombia en su estatus de socio global. Este análisis se encuentra dado en el marco de la interoperabilidad que alinea a Colombia con la OTAN y destaca las capacidades con que cuentan las Fuerzas colombianas y las que podrían adquirir aprovechando dicha cooperación estratégica.

El tercer capítulo, titulado “Efectos políticos del tratado de asociación de Colombia con la OTAN”, es un análisis de los efectos y discusiones políticas que se dieron en torno de los acercamientos de Colombia con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Este plantea un panorama importante sobre los puntos referentes a los pronunciamientos de diferentes sectores políticos a nivel nacional y retoma las posiciones asumidas durante

el trámite legislativo y la primera etapa surtida en la Corte Constitucional, evidenciando que este acuerdo hace parte de una estrategia de seguridad y defensa que guarda relación con el fortalecimiento de las relaciones de cooperación bilateral y multilateral con países afines a los intereses nacionales.

El cuarto capítulo, titulado “Poder militar colombiano: su contribución a la Organización del Tratado del Atlántico Norte”, aborda de manera descriptiva el poder militar colombiano y su contribución estratégica a mediano y largo plazo que debe ser considerada por la OTAN a fin de afrontar y contrarrestar los efectos del escenario coyuntural referente a los múltiples actores que componen el sistema internacional. En este se destacan la proyección de los intereses geopolíticos que puede alcanzar Colombia siendo socio global del bloque de seguridad más importante del globo.

El quinto y último capítulo, titulado “Análisis económico de la interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)”, hace referencia al aspecto económico de la interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, un impacto que puede reflejarse al nivel del comercio internacional y el crecimiento económico, oportunidad para que las empresas del sector de defensa y a nivel nacional provean a las Fuerzas Militares colombianas y, a su vez, estas exporten sus bienes y servicios a los países de la alianza.

Estos productos de investigación evidencian el esfuerzo académico y multidisciplinar que se viene adelantando por parte del Estado colombiano, más aún por parte de las Fuerzas Militares de Colombia, que a pesar de las adversidades y los desafíos planteados buscan la proyección de sus capacidades y competencias a nivel global.

Mayor General JAIME AGUSTÍN CARVAJAL VILLAMIZAR
Director de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

CAPÍTULO 1

ANÁLISIS SITUACIONAL DEL PROGRAMA INDIVIDUAL DE ASOCIACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN¹

Alexánder Lara Silva²

Jonnathan Jiménez Reina³

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
“GENERAL RAFAEL REYES PRIETO”

RESUMEN

El capítulo tiene como fin analizar las relaciones políticas y militares entre la Organización del Tratado del Atlántico

-
- 1 Capítulo de libro resultado de investigación vinculado en colaboración a los proyectos de investigación: a) “Interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con OTAN”; y b) “Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional en Colombia en el Contexto Nacional, Regional y Hemisférico en el Decenio 2015-2025”, ambos proyectos en la línea de investigación “Políticas y Modelos de Seguridad”, adscritos al grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS registrado con el código COLO104976 vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales -CSEDN- y a la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” de Colombia. Capítulo de libro presentado como opción de grado para optar por el título de Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.
 - 2 Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia. Oficial del Ejército Nacional. Oficial de planeamiento de mantenimiento del Departamento de Logística del Ejército. Contacto: alexander.lara@buzonejercito.mil.co
 - 3 Candidato a doctor en Seguridad Internacional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Joven investigador y miembro con maestría de COLCIENCIAS. Asesor de la Vicedirección de Investigación de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Docente de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” y la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia “Brigadier General Ricardo Charry Solano”. Contacto: jonnathan.jimenez@esdegue.edu.co. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9042-834X>

Norte (OTAN) y Colombia. De esta forma, el Estado colombiano y, en particular, el sector defensa, representado en sus Fuerzas Militares (FF. MM.), tienen una oportunidad significativa para demostrar las capacidades existentes, las cuales son de interés común a los propósitos de acción y objetivos estratégicos de esta organización. De esta manera, el documento busca ahondar en los elementos situacionales de Colombia y la OTAN en el marco de la Guerra Fría y analizar el desarrollo o avance estratégico que se produjeron entre estos y su consolidación como actores. De igual forma, se pretende determinar las virtudes positivas de la alianza Colombia-OTAN como elementos de beneficio mutuo para la obtención de intereses para ambas partes.

PALABRAS CLAVE

Interoperabilidad, Colombia, OTAN, acuerdo, compromiso, reto, desafío.

ABSTRACT

The next chapter aims to analyze the political and military relations between the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Colombia. In this way, the Colombian State and the defense sector represented in its Military Forces have a significant opportunity to demonstrate the existing capacities and that are of common interest to the purposes of action and strategic objectives of this organization. In this way, the document seeks to focus on the situational elements of Colombia and NATO in the framework of the Cold War and analyzing the development or strategic advance that took place in Colombia and NATO, and their consolidation as actors. Likewise, it is intended to determine the positive virtues of the Colombia-NATO alliance as mutually beneficial elements to obtain interests for both parts.

KEY WORDS

Interoperability, Colombia, NATO, Agreement, Commitment, Challenge.

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *Antecedentes situacionales.* 2.1. *Guerra Fría.* 2.2. *Organización del Tratado del Atlántico Norte.* 2.3. *Colombia.* 2.4. *Acercamientos entre Colombia y la OTAN.* 3. *Avances estratégicos.* 3.1. *Evolución estratégica de la OTAN.* 3.1.1. *Conceptos estratégicos de la OTAN.* 3.1.2. *Pilares fundamentales de la OTAN.* 3.1.3. *Influencia de conceptos estratégicos de EE. UU. en la OTAN.* 3.2. *Evolución estratégica en Colombia.* 3.2.1. *Doctrina española.* 3.2.2. *Doctrina francesa.* 3.2.3. *Doctrina prusiana.* 3.2.4. *Doctrina prusiana–americana.* 3.2.5. *Doctrina contrainsurgente I.* 3.2.6. *Doctrina contrainsurgente II.* 3.2.7. *Doctrina de operaciones terrestres unificadas (OTU) - Damasco.* 4. *Intereses y beneficios.* 4.1. *Beneficios esperados.* 4.2. *Retos y desafíos.* 4.3. *Ventajas y desventajas.* 4.3.1. *Aspecto político.* 4.3.2. *Aspecto económico.* 4.4. *Situación actual de Colombia frente a la OTAN.* 5. *Conclusiones.*

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como finalidad analizar las relaciones desarrolladas en el tiempo reciente entre Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) que permitieron llegar al acuerdo de cooperación mutua para identificar los compromisos, beneficios, retos y desafíos que adquirió el país al momento de ser nombrado como socio global de la OTAN (“Colombia será el primer [...], 2018). Siendo así, se hace necesario dar respuesta al siguiente interrogante: ¿Cuál es la situación actual de Colombia y la OTAN, en el marco del Programa Individual de Asociación y Cooperación (IPCP, por sus siglas en inglés)?

Por lo anterior, es necesario que las FF. MM. de Colombia sean interoperables con la OTAN, esto fundamentado en la calidad de socio global, precisando armonizar la doctrina, los procedimientos y el material a fin de superar las limitaciones actuales (por lo cual, se procederá a abordar los antecedentes importantes del proceso de acercamiento del país con la OTAN), y establecer la posición actual de Colombia y sus FF. MM. frente a los intereses nacionales e internacionales de contribuir a la seguridad mundial, además de las implicaciones para la seguridad y defensa que genera esta nueva forma de participación multilateral para los colombianos.

Es necesario aclarar que la interoperabilidad —definida en el ámbito militar como la capacidad de varias organizaciones e individuos para actuar colectivamente conduciendo operaciones y actividades de carácter militar para el cumplimiento de un objetivo común (Maranian, 2015)— es una cualidad esencial de las unidades de las operaciones conjuntas que permite ejecutar misiones con elementos de combate de diferentes fuerzas entre sí y con el apoyo de otros Estados en el espectro multinacional. Gravitando en la definición de interoperabilidad, es pertinente considerarla como requisito básico para la ejecución de operaciones militares conjuntas o combinadas y, donde sea posible, el empleo de “la sinergia de sus capacidades individuales, de acuerdo con los requerimientos de la guerra moderna y del empleo de fuerzas en ambientes y operaciones internacionales” (Soto, 2006, p. 116).

Particularmente, el Estado colombiano ha venido estableciendo un vínculo con la OTAN a través del Ministerio de Defensa Nacional. En efecto, ha venido siguiendo los parámetros determinados para que actualmente pueda acceder a la calidad de socio global (*partners across the globe*), lo cual permite promover el desarrollo de capacidades y la participación en operaciones de respuesta a crisis y todas aquellas que coadyuvan a la seguridad y estabilidad.

Adicionalmente, esta herramienta de asociación también permite medir y orientar el progreso de los procesos de modernización y transformación.

De esta forma, el Estado colombiano y en particular el sector defensa, representando por sus Fuerzas Militares, tienen una oportunidad significativa para demostrar las capacidades existentes, las cuales son de interés común a los propósitos de acción y los objetivos estratégicos de la OTAN. Lo anterior, debido a que ofrece la posibilidad de actuar en fuerzas de carácter multinacional con los más altos estándares de desempeño y eficiencia militar, como un socio activo y relevante mientras se afianza la visión competitiva a nivel global en el ámbito militar. Además, mientras se efectúe el proceso de ratificación de los acuerdos marco, suscritos entre el Gobierno de Colombia (Ministerio de Defensa) y la OTAN, representada por su secretario general, se continúa participando en actividades de homologación. Sirva como ejemplo, en el área logística, la estandarización de procedimientos doctrinales y de carácter operacional, afianzando la interoperabilidad, soportados en un programa para crear integridad y fortalecer la transparencia.

En tal sentido y a fin de desarrollar lo expuesto, el siguiente escrito se divide en tres áreas fundamentales para contextualizar al lector y facilitar la comprensión del análisis. En primer lugar, demanda examinar los elementos situacionales de Colombia y la OTAN en el marco de la Guerra Fría. En segundo lugar, requiere analizar el desarrollo o avance estratégico que se produjeron en Colombia y la OTAN, después de su consolidación como actores. En tercer lugar, pretende determinar las virtudes positivas de la alianza Colombia-OTAN como elementos de mutuo beneficio para la obtención de intereses de ambas partes. Para finalizar, se presentan las conclusiones que soportan la hipótesis inicial y ofrecen respuesta al interrogante planteado.

2. ANTECEDENTES SITUACIONALES

Con respecto de la comprensión de los antecedentes, se hace necesario examinar los elementos situacionales de Colombia y la OTAN en el marco de la Guerra Fría; es decir, se realizará un análisis a modo de resumen de los principales acontecimientos y eventos estratégicos, para las dos partes, desarrollados en el marco del conflicto posguerra. Por un lado, el surgimiento de la OTAN como organización y actor fundamental en la seguridad y defensa de sus países miembros, siguiendo las políticas estratégicas de la corriente de los aliados, en cabeza de la entonces potencia militar de occidente: EE. UU. Por otro, Colombia como país en proceso de desarrollo, bajo una inestabilidad interna por diferencias e ideales políticos, que propició una serie de conflictos armados de carácter doméstico, situación reinante desde la separación del Reino de España e inicios de la época republicana.

2.1. GUERRA FRÍA

Con respecto de la Guerra Fría, esta se puede simplificar como el enfrentamiento de orden político, económico, social y militar (Gaddis, 2005), desarrollado entre el llamado ‘bloque occidental o capitalista’, liderado por EE. UU., y el ‘bloque del este o comunista’, liderado por la Unión Soviética. En realidad, esta condición de guerra data del año 1945, posterior al término de la Segunda Guerra Mundial y se extiende hasta 1991, finalizando con la caída del Muro de Berlín (1989) y la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (1991) (Caracuel, 2004). Se infiere que fue denominada ‘Guerra Fría’, según el histórico ensayo titulado “La bomba atómica y usted” (Orwell, 1945), debido a que, durante el conflicto, no

se presentaron acciones armadas directas entre ninguno de los dos bloques enfrentados, en razón a considerarse una pugna con bases ideológicas y políticas.

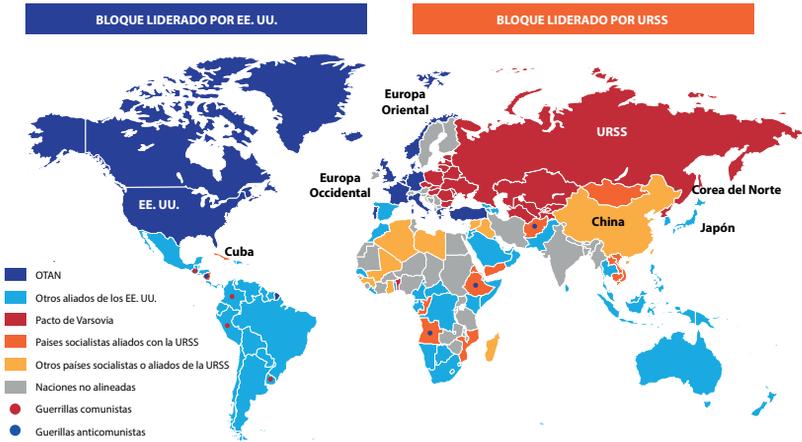


FIGURA 1. Actores durante la Guerra Fría

Fuente: Centros de capacitación, información e investigación educativa (2014)

2.2. ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

Solo unos años después de terminada la Segunda Guerra Mundial e iniciada la Guerra Fría, en 1949, con la firma del Tratado de Washington se crea la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (Legge, 1991). Se debe agregar que esto se consideró como parte de la evolución de la estrategia aliada, nombrando al distinguido general estadounidense Dwight D. (Ike) Eisenhower como el primer secretario general de la OTAN, mencionado oficial se había desempeñado como comandante supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SACEUR, por sus siglas en inglés), durante el final de la Segunda Guerra Mundial. Además, ese mismo año se aprobó el primer concepto estratégico para la naciente organización, a

fin de defender el área del tratado del Atlántico Norte contra la amenaza del expansionismo de la Unión Soviética (Herrerros, 2008).

El objetivo inicial de esta organización consistía en mantener la seguridad de los países pertenecientes a Europa Occidental ante la Unión Soviética y sus aliados. Aunque existieron algunas diferencias internas a causa del predominio por parte de Estados Unidos, la alianza que componía esta organización significaba un gran contrapeso para la Unión Soviética. A propósito de esta iniciativa, es importante destacar que la OTAN también materializó la propuesta de política exterior que implementó Estados Unidos ante la Unión Soviética. La estrategia era la contención del bloque soviético por Europa y el mundo, y fue parte de la premisa de que la población o nación rusa determinó que la mejor manera de defender sus intereses era la expansión de su influencia o poder territorial (Kissinger, 2016). En consecuencia, George Kennan, diplomático estadounidense en la Guerra Fría, determinó que la mejor manera de derrotar la amenaza soviética era contenerla. Sin que se presentara expansión, los rusos no podrían materializar su razón de ser y esto provocaría una implosión política y estratégica dentro de la URSS (Rubio, 2016; Rojansky, 2016).

Después de la desintegración del bloque este, la OTAN decidió reformular todos sus objetivos y actividades, con el fin de mantener la seguridad en el hemisferio norte. En 1995 realizó el primer ataque en conjunto desde su creación, en la República de Bosnia y Herzegovina, contra las fuerzas armadas serbias.

2.3. COLOMBIA

Para el contexto de la Guerra Fría, Colombia estaba viviendo un proceso de gran violencia interna debido a un

fenómeno político denominado ‘bipartidismo’, el cual consistía en una lucha entre dos corrientes políticas e ideológicas por el control del gobierno: la conservadora y la liberal. Por ese entonces, la represión por parte de un gobierno liderado por los liberales o conservadores era extremadamente violenta hacia aquellos que no pertenecían a la misma corriente política.

Después del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, ambas corrientes ideológicas decidieron alinearse con el discurso estadounidense en contra del comunismo, como un enemigo común para la estabilidad y seguridad de Colombia. Bajo este contexto, el país era fiel a su doctrina, en cuanto a política exterior, denominada ‘*recipem poloum*’. Dicha doctrina tenía como objetivo fundamental seguir las acciones emprendidas por ‘la estrella del norte’, es decir, Estados Unidos, debido a esto los miembros del partido comunista colombiano y sus seguidores (que eran mayoría campesinos que vivían en zonas rurales, alejados de la capital) decidieron armarse en contra de las élites económicas y políticas. Este fue el primer movimiento constitutivo de las guerrillas actuales en Colombia.

En cuanto a los actos que enmarcaron el apoyo de Colombia hacia Estados Unidos durante la Guerra Fría, se encuentra que el más relevante fue el envío de tropas colombianas a la guerra de Corea, en 1950. El alineamiento de la doctrina de seguridad nacional, de la política exterior colombiana con la estadounidense, fue una constante en el periodo de Guerra Fría, que influyó de manera directa en los asuntos internos del país sudamericano.

2.4. ACERCAMIENTOS ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN

Los hechos que enmarcan los acercamientos realizados entre Colombia y la OTAN son muy recientes; de hecho, desde

el año 2013, se dio apertura a los acercamientos entre esta organización multilateral y este país, con el inicio de la construcción del acuerdo de seguridad de información, suscrito y firmado por el entonces ministro de Defensa Nacional, Juan Carlos Pinzón Bueno, en Bruselas, Bélgica. A partir de esa fecha, se sumaron otros hechos destacables que se presentan a continuación en orden cronológico.

En primer lugar, el 6 de junio del año 2013, el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia y la OTAN suscribieron el acuerdo para la seguridad en el intercambio de la información clasificada y la cooperación. En resumen, algunos de los puntos de este acuerdo se enfocaron hacia el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares de Colombia, por medio de estándares que permitieron la interoperabilidad entre las fuerzas armadas de los países que hacen parte de esta alianza, siendo el primer memorando de esta naturaleza que esta suscribió con un país latinoamericano. Además, dicho acuerdo fue el primer paso para formalizar la relación de cooperación con miras a la suscripción de un acuerdo de cooperación formal de Colombia con la OTAN, como lo es el Programa de Asociación y Cooperación Individual (*Individual Partnership Cooperation Programme*, IPCP). Mencionado acuerdo no otorgaba a Colombia el reconocimiento como miembro de la OTAN, sino que establecía formas de cooperación para intereses comunes, conforme a lo expuesto por el entonces ministro de Defensa colombiano.

Más adelante, en el 2015, la Corte Constitucional declaró inexecutable el acuerdo sobre cooperación y seguridad de información (en la Sentencia C337/2015), suscrito entre la República de Colombia y la OTAN, considerando que existieron vicios de procedimiento al momento de ser aprobado por el Congreso colombiano. Este mismo año se puso en marcha la estrategia de transparencia, mediante el programa de construcción de integridad por la Dirección de Aplicación de Normas de Transparencia del

Ejército Nacional (DANTE), con el objetivo de mejorar los índices de impacto y evaluación de la Fuerza, la cual se acoge a criterios establecidos por la OTAN desde ese entonces. Así las cosas, el Ejército Nacional se beneficiaría de las buenas prácticas, los altos estándares y las lecciones aprendidas de la organización multilateral.

Luego, para el 2016, los países miembros de la OTAN aceptaron y reconocieron a Colombia como un ‘socio global’ (*global partnership*), sustentado en una visita de expertos delegados llevada a cabo en el país, momento propicio para presentar la oferta de capacidades de las Fuerzas Militares en el IPCP. Mencionado programa ofrece la posibilidad de acreditar instituciones, entrenamientos y cursos ofrecidos por Colombia con estándares de la OTAN. Así, el acuerdo se presentó de nuevo en ponencia ante el Congreso colombiano, y el 26 de octubre de 2016 el Senado aprobó en segundo debate el acuerdo de cooperación y seguridad de información. Además, el 24 de diciembre de ese año, el entonces presidente, Juan Manuel Santos Calderón, confirmó dicha aprobación. Mencionada anuencia le permitiría a Colombia asociarse a la OTAN, de manera que la nación pudiera establecer políticas de cooperación en términos de inteligencia, persecución del crimen a nivel transnacional y de formación militar. Frente a esta situación, es importante tener claridad que la firma de este acuerdo no implica la participación de las tropas colombianas en conflictos de otros países ni que se instalen bases militares pertenecientes a otras naciones en el territorio colombiano (IPCP, 2017).

Durante el 2017 se aprobó el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información”, mediante la Ley 1839 de 2017, y se propuso la participación en actividades como socio global de la OTAN. Finalmente, en febrero del 2018, entró a revisión el acuerdo por parte de la Corte Constitucional de Colombia y actualmente

se encuentra pendiente para la firma del IPCP, por parte del señor presidente de la República, Iván Duque Márquez.

3. AVANCES ESTRATÉGICOS

El siguiente punto consiste en analizar el desarrollo y avance estratégico que se produjeron en Colombia y la OTAN, respectivamente, después de su consolidación como actores. Para lo cual se analizarán por separado sus capacidades desarrolladas e instaladas, haciendo énfasis en las particularidades que representó el reconocimiento regional y mundial para cada uno de ellos.

3.1. EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA DE LA OTAN

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es la organización político-militar más importante del mundo, por la cual los Estados miembros decidieron pactar una alianza para garantizar la defensa de sus naciones. Esta fue creada el 4 de abril de 1949 por doce Estados fundadores que, sobre la base de principios y valores comunes, decidieron formalizar su iniciativa en el Tratado de Washington. Además, esta alianza está sustentada sobre el principio de la defensa colectiva, establecido en el artículo 5 del tratado en mención, en el cual se establece que:

Las partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la parte o partes así atacadas, adoptando seguidamente,

individualmente y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte (NATO, 2018).

Ahora bien, el propósito de la organización es el de garantizar la libertad y seguridad de los Estados miembros por medios políticos y militares. En este orden de ideas, es preciso mencionar que la OTAN promueve y defiende valores democráticos, al tiempo que considera la resolución pacífica de conflictos como la primera y más deseable instancia. Sin embargo, en caso de que esos esfuerzos diplomáticos sean insuficientes o que se produzca un escenario de manejo de crisis, esta contará con el poder militar de los Estados que la componen para garantizar la estabilidad y seguridad de la región y de sus miembros. A la fecha, la OTAN cuenta con 29 Estados miembros, siendo Montenegro el más reciente de ellos, anexado en el 2017.

Pero surge un interrogante, durante las siete décadas de existencia, ¿cómo ha evolucionado la postura estratégica de la OTAN? Desde su fundación, la OTAN ha tenido que enfrentar diferentes desafíos en materia de seguridad que la han forzado a reformularse y a transformarse para estar a la altura de los cambios que acontecen en el sistema internacional. Siendo así, esta evolución se evidencia en la adopción de conceptos estratégicos, los cuales pueden ser resumidos en tres grandes fases.

3.1.1. CONCEPTOS ESTRATÉGICOS DE LA OTAN

a) Fase 1.0. Alianza en contra de la Guerra Fría.

- 1950 – Concepto estratégico: función primaria de disuasión frente a cualquier actor externo.

- 1952 – Concepto estratégico: asegurar la defensa de los Estados de la OTAN y destruir la intención y capacidad bélica de la Unión Soviética.
- 1957 – Concepto estratégico: ofensiva de máxima retaliación frente a cualquier amenaza.
- 1968 – Concepto estratégico: compuesto por los principios de flexibilidad y escalamiento para generar incertidumbre e impedir la posibilidad de predecir el *modus operandi* de futuras retaliaciones por parte de la organización.

b) Fase 2.0. Posguerra Fría desde la caída del Muro de Berlín hasta el 2010.

- 1991 – Concepto estratégico: seguridad de los miembros, expandiendo la seguridad en Europa, en cooperación con socios que eran antiguos adversarios.
- 1999 – Concepto estratégico: caracterizado por la inclusión de factores políticos, económicos, sociales y medioambientales para una aproximación más amplia al concepto de seguridad multidimensional.

c) Fase 3.0. Desde 2010 hasta la fecha.

- 2010 – Concepto estratégico: enfocado en la modernización de las capacidades de defensa, en el cual se establecen como tareas principales de la organización la defensa colectiva, el manejo de crisis y la seguridad cooperativa (NATO, *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 2010).

3.1.2. PILARES FUNDAMENTALES DE LA OTAN

a) Defensa colectiva:

Hasta antes de la caída del muro de Berlín, la OTAN se había convertido en una organización estática cuya existencia dependía solamente de la defensa colectiva, la cual ha sido el pilar central y la base del origen de la organización desde 1949, que buscaba un pacto de asistencia mutua para contrarrestar el crecimiento de la Unión Soviética. En contraste, en la actualidad se fundamenta en que los Estados miembros (29 en total) se protejan mutuamente en caso de una amenaza a su seguridad nacional, a través de medios políticos, militares y económicos. Además, como parte esencial del futuro de esta reconocida alianza, se plantea “la indisolubilidad del lazo trasatlántico y la importancia de mantener capacidades militares colectivas adecuadas fueron repetida y fuertemente declaradas en todas las tomas de posición públicas de la OTAN y de sus miembros individuales” (Rial, 2007, p. 2).

b) Gestión de crisis:

La gestión de crisis busca brindar asistencia política-militar antes, durante y después de una crisis fundamentada en factores de tipo político, económico o social, o por consecuencia de una catástrofe natural (NATO, 2017).

c) Seguridad cooperativa:

La seguridad cooperativa consiste en desarrollar actividades de cooperación y esfuerzos sincronizados para enfrentar amenazas multidimensionales de interés común. Estos últimos se ejecutan a través de actividades de educación, entrenamiento e intercambio de conocimientos e información (OTAN, 1999).

3.1.3. INFLUENCIA DE CONCEPTOS ESTRATÉGICOS DE ESTADOS UNIDOS EN LA OTAN

En simultaneidad con el avance y la evolución estratégica de la OTAN, se dieron una serie de transformaciones conceptuales para el país que históricamente ha encabezado y liderado esta organización. En este caso, se hace referencia puntualmente a EE. UU., que en su calidad de mayor aportante desde el punto de vista económico mantiene la posición privilegiada de encauzar los procesos de la OTAN, alineados con sus intereses nacionales. Es por ello que la evolución estratégica de EE. UU. ha influenciado de forma sustancial la postura y adopción de conceptos estratégicos de la OTAN en su historia como organismo multilateral.

En consecuencia, esa evolución de conceptos estratégicos adoptados en simultaneidad por EE. UU. y la OTAN permite evidenciar un parámetro o constante aleación entre ambos. En concreto, si se hace un comparativo entre la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, se encuentra que durante ese tiempo se aplicaría en EE. UU. el concepto estratégico de la seguridad nacional (1947), mediante el Acta de Chapultepec con el 'Plan Truman', sumado al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Habría que decir también que, al darse inicio a la Guerra Fría, se siembra la semilla ideológica de lo que más tarde se convertiría en la OTAN, como freno a las pretensiones expansionistas de la Unión Soviética. Por esto, nace su primer concepto estratégico como organización, basado en la disuasión frente a cualquier actor externo a esta nueva alianza.

En este mismo periodo, en EE. UU. se aplicó el concepto estratégico de la defensa activa (desde 1976), tomando como referencia el manual FM 100-5, con dos partes diferentes: la amenaza nuclear y la doctrina contrainsurgente. Se debe agregar que este concepto evolucionó y diez años después cambió hacia el concepto de la batalla aeroterrestre

(en 1986), basado en el manual FM 100-5. Además, este concepto se dividió en dos partes, que según su interpretación pueden ser tres: los conflictos de baja, media y alta intensidad. Mientras tanto, en la OTAN ya se manejaba un concepto compuesto por los principios de flexibilidad y escalamiento (desde 1968), con el fin de generar incertidumbre e impedir la posibilidad de predecir, como organización, las acciones en contra de cualquier amenaza contra sus miembros.

Durante el periodo siguiente, EE. UU. adoptó el concepto de operaciones de dimensión total (a partir de 1993), y publicó el manual de operaciones FM 100-5, orientado bajo los nuevos conceptos 'guerra' y 'otras guerras diferentes' (estas últimas para tiempos de guerra o de paz); de este modo, guió su estrategia nacional durante 15 años. Por su parte, dos años atrás (en 1991), la OTAN entró en una nueva fase de su existencia, posterior a la caída del Muro de Berlín, la caída de la Unión Soviética y el término de la prolongada Guerra Fría. Esta nueva fase se extendió en el tiempo hasta el año 2010 y abarcó dos conceptos estratégicos amplios: el primero, la expansión del marco de seguridad de la OTAN, hasta el nivel de cooperación con nuevos socios, que anteriormente fueron adversarios u opositores. El segundo, basado en la inclusión de factores políticos, económicos, sociales y medioambientales, que hasta el momento no se consideraban dentro de los objetivos e intereses en materia de seguridad, con lo cual logró ampliar el concepto a nuevos escenarios y posteriormente se conoció como seguridad multidimensional.

A partir del 2008 se adoptó el concepto de las operaciones de espectro total, referenciado en el manual FM 100-5. Estas operaciones contemplaban cuatro clases: ofensivas, defensivas, de estabilidad y de apoyo, y dieron unos nuevos lineamientos para el desempeño de tropas estadounidenses en el mundo, enmarcados en las operaciones de estabilidad, que sirvieron para ampliar su intervención y fortalecer su presencia. Por lo anterior, en el 2010, la OTAN dio un salto

conceptual que puede ser considerado como el más importante y se alineó a la nueva doctrina mundial del espectro total. En ese momento, emitió el que hasta la fecha ha sido el último concepto estratégico de la organización e instauró tres pilares esenciales: la defensa colectiva, el manejo de crisis y la seguridad cooperativa.

Finalmente, se debe agregar que dos años después, en el 2012, EE. UU. adoptó el concepto de operaciones terrestres unificadas (OTU), el cual se mantiene hasta la fecha. A su vez, este cambio se materializó en el manual ADRP 3-0, que contiene el término ‘rango de las operaciones militares’ (ROMO, por sus siglas en inglés), mediante el cual se reemplaza el espectro del conflicto. Lo cual, le permitió alinearse con la transformación y estructuración conceptual de la OTAN y dar paso a la participación de todas las entidades del Estado, como parte esencial del mismo, en lo que se conoce como la acción unificada.

3.2. EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA EN COLOMBIA

En cuanto a la evolución de la estrategia militar en Colombia, es necesario hacer una retrospectiva hasta la época de la Independencia e identificar diferentes periodos en los cuales se aplicaron las doctrinas española, francesa, prusiana, estadounidense o americana, la contrainsurgente y la de operaciones terrestres unificadas. A continuación, se hará un breve recuento de cada situación de Colombia en esas etapas, las cuales han marcado la evolución estratégica y doctrinal nacional; no obstante, se realizará la comparación con los principales actores mundiales en cada periodo mencionado y el análisis correspondiente de la situación político-social existente de forma paralela en la evolución estratégica del país.

3.2.1. DOCTRINA ESPAÑOLA

La doctrina militar que se instaló en Colombia en el siglo XVIII y que marcó especialmente los acontecimientos anteriores a la Independencia fue la doctrina española; es decir, en un lapso comprendido entre 1717-1808, esta se basó en un ejército regular y unas milicias y tuvo como propósito fundamental la defensa del territorio (teniendo a la infantería como elemento principal de combate).

La anterior, derivada de las reformas borbónicas de Carlos III, se caracterizó por la formación de un ejército compuesto por dos elementos de importancia desigual: el ejército regular y las milicias; el primero estaba formado por soldados permanentes y tropas de apoyo que procedían de España; el segundo, por los habitantes de las colonias de la Nueva Granada, quienes estaban obligados a recibir instrucción militar para la defensa de su territorio y, a diferencia de los integrantes del ejército regular, nunca recibían pago por ello. Además, sus principales características fueron la organización en tercios y coronelías (Esparza, 2017), antecesores de la actual organización tipo brigada.

3.2.2. DOCTRINA FRANCESA

El reemplazo de la doctrina española durante la Campaña Libertadora fue la doctrina militar francesa, que perduró durante el siglo XIX y garantizó la consolidación de la creciente República. En efecto, para el lapso comprendido entre 1808-1907, se recurrió a diversas maniobras para dividir fuerzas, con la técnica del ataque y la concentración para golpear puntos críticos.

Asimismo, varios próceres de la Independencia la implementaron, pero los que más conocimiento de ella tuvieron

fueron don José Ramón de Leyva y Manuel Roergas de Serriez; este último difundió (en 1814), a través de sus cátedras en el Escuela Militar de Rionegro, Antioquia, las principales características encontradas en la nueva táctica, la cual estaba orientada a dividir las fuerzas del ejército para amenazar al enemigo en su posición, desde diversos puntos, y luego concentrar sus fuerzas para golpearlo en un punto crítico. Asimismo, la ventaja de la dispersión era que llevaba a que el enemigo dividiera su propia concentración y lo dejaba a merced del otro ejército.

3.2.3. DOCTRINA PRUSIANA

Durante la primera mitad del siglo xx, llegó a Colombia la doctrina prusiana que sustituyó la doctrina francesa y enfrentó una serie de conflictos internos de origen político; en efecto, se mantuvo en el lapso de 1907-1952 y su factor relevante fue la reforma militar, en que se implementaron nuevas maniobras, la organización del Estado Mayor y la inclusión del orden cerrado militar.

Para empezar, se considera al año 1907 como el inicio de un proceso conocido como ‘reforma militar’ en Colombia, con la primera misión militar chilena en el país, compuesta por el capitán de artillería Diego Guillén Santana. Con ello, el objetivo principal de esta misión era poner en marcha una institución que brindara conocimientos fundamentales para la formación de un cuerpo de oficiales instruido y preparado. Además, se caracterizó principalmente por la leva forzosa, la movilización rápida de las reservas del ejército territorial, el Estado Mayor (como órgano asesor en el planeamiento de campañas), la eliminación del comandante en jefe (como conductor directo de las batallas), la instrucción básica de orden cerrado y una disciplina férrea que tendía a fundir la personalidad individual del soldado con la imagen del rendimiento, el ejército y el Estado.

Durante este mismo periodo se dieron dos hechos trascendentales como retos a las relaciones exteriores y nuevos escenarios para la aplicación capacidades militares, pero que sirvió como plataforma de lanzamiento en la proyección y el mejoramiento de los estándares mundiales de las Fuerzas Militares de Colombia: la guerra con el Perú y la participación en la guerra de Corea. Primero, el conflicto colombo-peruano (ocurrido en 1932) se desarrolló mediante el empleo de maniobras conjuntas (terrestres, aéreas y fluviales). Segundo, la vinculación colombiana en la guerra de Corea, lo cual permitió la norteamericanización de la doctrina de manera significativa.

3.2.4. DOCTRINA PRUSIANA-AMERICANA

Este periodo fue una mezcla conceptual entre la doctrina prusiana y la americana, y tuvo lugar durante un poco más de una década de mediados del siglo xx, comprendida entre 1952-1964. Con esto se quiere decir que al concepto derivado de la doctrina prusiana se suman las lecciones aprendidas y los conceptos americanizados, adoptados durante la participación de Colombia en la guerra de Corea. Con esta doctrina inició la dicotomía entre las tácticas de guerra regular y las de guerra irregular (con el concepto de táctica irregular).

Con posterioridad a la guerra de Corea comenzó un proceso de modernización que se caracterizó por la adopción de la doctrina norteamericana; el Ejército de Colombia empezó a dejar de lado muchas tradiciones y paradigmas prusianos. En síntesis, con la doctrina americana se recibieron avances importantes en materia de planeamiento y de táctica regular moderna, derivados de la experiencia de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial.

Otro factor relevante, fue el avance significativo que tuvieron las FF. MM., con el nacimiento y aplicación del

concepto de la Acción Integral. Esta, tiene sus orígenes en Colombia, durante la administración del Presidente Gustavo Rojas Pinilla 1953-1957, quien asignó a las Fuerzas Militares la potestad y capacidad de asistir socialmente a las comunidades más vulnerables, coadyuvando a la solución de algunas de sus necesidades básicas. Este cambio doctrinal y operativo se debió en gran parte a la experiencia y lecciones aprendidas por el Batallón Colombia No. 1 en la guerra de Corea (1950-1953) (Comando General de las FF. MM., 2017).

3.2.5. DOCTRINA CONTRAINSURGENTE I

En la segunda mitad del siglo xx inició lo que se conoció como la primera etapa de la guerra contrainsurgente en Colombia, en respuesta a los grupos de guerrillas. Esta se desarrolló entre 1964 y 1998 y se enfocó en los conflictos asimétricos (con la característica de la independencia táctica).

La principal influencia del momento para la evolución doctrinal de Colombia se recibió de manera indirecta de la doctrina político-militar norteamericana, conocida como la doctrina de la seguridad nacional, y de la doctrina de contrainsurgencia francesa de Roger Trinquier, además del estudio de la revolución china realizado por el general Alberto Ruiz Novoa con base en los escritos de Mao Zedong. Es así como se pasó de unas FF. MM. con unas características convencionales regulares (perfeccionadas por la participación en el conflicto coreano) a tener una orientación netamente contrainsurgente.

Este proceso fue paulatino y se extendió durante cuarenta años aproximadamente, al punto que, en la actualidad, Colombia concentra su poder, actuar y filosofía en una Fuerza Pública netamente contrainsurgente. Se debe agregar que se desarrollaron capacidades militares aptas y codiciadas por muchos ejércitos en el mundo para actuar en el marco de los

conflictos asimétricos o guerras de cuarta generación. Entre sus características distintivas está la capacidad de operar sin ser reabastecidos por la logística durante varios días.

En simultaneidad, en 1968, se creó el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que impulsó la práctica de la planeación pública, gestión que data de 1950, durante el mandato del presidente Mariano Ospina y cuenta con el apoyo del Banco Mundial. Este departamento instauró el documento del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para alinear los objetivos del plan de gobierno, mediante la implementación de políticas públicas, con el fin de permitir articularlo con la cartera de hacienda (organismo rector de la disponibilidad financiera). En particular, el PND en Colombia es la base de las políticas públicas gubernamentales del país (para ser ejecutadas en periodos presidenciales de cuatro años) y es el mecanismo e instrumento legal para dar a conocer públicamente los objetivos de gobierno de la presidencia, en cuanto a su gestión y la evaluación de sus resultados.

A partir de 1970, se empezaron a elaborar los PND en Colombia, orientados desde los planes de gobierno de las campañas presidenciales y bautizados o nombrados según los intereses y fines políticos del momento. A continuación, se presenta la relación de los respectivos PND durante cada periodo presidencial desde 1970 hasta 1998:

- 1970 – 1974: ‘Las cuatro estrategias’ – Misael Pastrana.
- 1974 – 1978: ‘Para cerrar la brecha’ – Alfonso López.
- 1978 – 1982: ‘Plan de integración social’ – Julio César Turbay.
- 1982 – 1986: ‘Cambio con equidad’ – Belisario Betancur.
- 1986 – 1990: ‘Plan de economía social’ – Virgilio Barco.

- 1990 – 1994: ‘La revolución pacífica’ – César Gaviria.
- 1994 – 1998: ‘El salto social’ – Ernesto Samper.

3.2.6. DOCTRINA CONTRAINSURGENTE II

A finales del siglo xx e inicios del siglo xxi, se generaron unas reformas estratégicas importantes para el conflicto interno en Colombia y se dio inicio a la segunda etapa de la guerra contrainsurgente, el cual estuvo orientado a contrarrestar el actuar de grupos guerrilleros, en el momento más difícil por el que atravesaron las Fuerzas Militares; de hecho, se vieron obligadas a modificar sus tácticas y técnicas a fin de contrarrestar la guerra popular prolongada. Esta etapa se desarrolló el ‘Plan Colombia’, de 1998 al 2016, entre en el marco del apoyo internacional recibido de EE. UU.

Otro aspecto fue la creación de los comités de revisión estratégica e innovación del Ejército Nacional (CRE-i), cuya primera versión tuvo lugar en el 2011 y de los cuales se produjeron los respectivos planes de campaña ‘Espada de Honor’, desde su primera versión hasta la quinta (realizada en el 2016). Estos planes se ejecutaron con un esfuerzo principal en la lucha contra el grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y, como esfuerzo secundario, contra el grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Además, a mencionados planes se le reconoce el hecho de haber afectado significativamente a las FARC, debido a que disminuyeron su voluntad de lucha y los obligaron a dejar las armas y llegar a un acuerdo de paz con el gobierno de turno. A ese mismo CRE-i se le atribuye el primer avance para el proceso de transformación del Ejército Nacional, que se materializaría posteriormente con la creación del

Comando de Transformación del Ejército del Futuro. De igual forma, la reestructuración del Estado Mayor, en los niveles estratégico, operativo y táctico, que tuvo lugar en el 2016.

A continuación, se exponen los periodos que hicieron parte de la segunda etapa de la doctrina contrainsurgente en Colombia:

- 2002 – 2006: Plan de guerra ‘Patriota’.
- 2006 – 2010: Plan de guerra ‘Consolidación’.
- 2010 – 2012: Plan de guerra ‘Bicentenario’.
- 2012 – 2016: Plan de guerra ‘Espada de honor’ (5 versiones).

Mientras esto ocurría con la doctrina militar, las políticas de seguridad y defensa nacionales estuvieron marcadas por diferentes planes de gobierno que obedecían a las necesidades del país, de acuerdo con la época en que se desarrolló cada una de ellos. Esto fue materializado en los respectivos PND explicados a continuación:

- 1998 – 2002: ‘Cambio para construir la paz’ – Andrés Pastrana.
- 2002 – 2006: ‘Hacia un Estado comunitario, política de defensa y seguridad democrática I’ – Álvaro Uribe.
- 2006 – 2010: ‘Estado comunitario: desarrollo para todos, política de consolidación de la seguridad democrática II’ – Álvaro Uribe.
- 2010 – 2014: ‘Prosperidad para todos, política integral de seguridad y defensa para la prosperidad’ – Juan Manuel Santos.

- 2014 – 2018: ‘Todos por un nuevo país’ – Juan Manuel Santos.
- Proceso de paz – FARC.

Las FF. MM. de Colombia, producto de la experiencia adquirida durante los años de conflicto y fortalecidas con los recursos del ‘Plan Colombia’, experimentaron un crecimiento acelerado y potenciaron sus capacidades hasta el punto de llegar a ser las segundas más grandes de la región. Además, basaron su doctrina en la aplicación de la capacidad aeromóvil, a raíz del fortalecimiento de su aviación y del entrenamiento de unidades especiales. Esta etapa también se caracterizó por una evolución del sistema de inteligencia; por ende, se puede decir que la doctrina contrainsurgente colombiana moderna se centra en tres aspectos fundamentales: inteligencia, movilidad aérea y operaciones especiales.

3.2.7. DOCTRINA DE OPERACIONES TERRESTRES UNIFICADAS (OTU)

- DAMASCO

Desde el año 2016 hasta la fecha, en cumplimiento del proceso de transformación institucional, dirigido por el Ministerio de Defensa Nacional, se dio un salto estratégico importante. Este equivaldría a la necesidad de ofertar las capacidades militares propias al mundo, con lo que de paso lograría la interoperabilidad de las FF. MM. de Colombia con la OTAN. Sumado a esto, el hecho de ser reconocidas como *partnership*, en la categoría ‘socios a nivel global’.

Aun cuando lo más importante fue el proceso de revisión, jerarquización y actualización doctrinal, alineada con estándares de la OTAN, bajo el nuevo concepto operacional: operaciones terrestres unificadas (OTU). Además, el cambio significativo en el planeamiento estratégico, el cual pasó de ser un planeamiento por amenazas a uno por capacidades.

Lo anterior se materializó en los planes de campaña de estabilización y consolidación ‘Victoria’, en el 2017, y ‘Victoria plus’, en el 2018.

En efecto, la construcción doctrinal a partir de las operaciones terrestres reflejó la evolución de las habilidades y destrezas adquiridas por la Fuerza durante más de cincuenta años y permitió conservar las capacidades distintivas que desarrolló a lo largo de la confrontación. Dentro de sus propósitos estuvieron que los comandantes dispusieran del uso de todas las capacidades para conducir múltiples misiones en áreas determinadas, a través de la combinación de operaciones ofensivas, defensivas, de estabilidad y de apoyo de la defensa a la autoridad civil. En otras palabras, se trató de influir en el pensamiento de los comandantes y revolucionar la forma de emplear, armonizar y usar los elementos del poder de combate con que contaban las unidades bajo su mando, en acciones integradas, coordinadas, sincronizadas y sinérgicas, que le posibilitaran al Ejército cumplir con éxito la misión frente a las distintas amenazas que debiera combatir.

La doctrina actual del Ejército de Colombia (doctrina Damasco) es el producto de un cúmulo de experiencia y conocimiento derivados de cincuenta años de conflicto armado interno con actores no estatales. De aparente influencia norteamericana en la parte formal, ha tenido un desarrollo más ligado a lo práctico (dentro de un contexto asimétrico) que a lo teórico.

4. INTERESES Y BENEFICIOS

Otro punto es determinar las virtudes positivas de la alianza entre Colombia y la OTAN, como elementos de beneficio mutuo para la obtención de intereses; es decir, establecer el acercamiento de este país sudamericano con la organización

cívico-militar más importante del mundo y las oportunidades que esta alianza estratégica representa para el sector defensa, las Fuerzas Militares y el Ejército Nacional colombiano. En efecto, para entender el alcance del IPCP de la OTAN con Colombia, una vez alcanzado el estatus de socio global, es necesario analizar los aspectos que lo enmarcan (Sputnik News, 2018). En consecuencia, surgen los siguientes interrogantes: ¿Qué es el IPCP? ¿Cuáles son los beneficios para la OTAN? ¿Cómo se beneficia Colombia? ¿Qué exigencias demanda el IPCP para ambas partes?

Con motivo de lo anterior, es esencial comprender qué es el *Individual Partnership and Cooperation Programme* (IPCP) y cuáles son sus alcances e implicaciones, análisis que se presenta a continuación. En primer lugar, es un documento estándar desarrollado comúnmente cada dos años por el país interesado, en consulta con la OTAN, y aprobado por el Consejo del Atlántico Norte; en segundo lugar, en este se plasman los acuerdos según los intereses y objetivos comunes bilaterales; en tercero y último lugar, el documento desarrollado con Colombia plantea unas áreas específicas de cooperación bilateral:

- Desarrollo de consultas políticas y participación en temas de relevancia de cooperación en seguridad mundial y fortalecimiento de la paz en áreas específicas, como ciberseguridad, seguridad marítima, crimen transnacional organizado y desminado humanitario.
- Mejoras en la interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia a través de educación y ejercicios de entrenamiento militar, los cuales permiten mejorar procesos doctrinales y de transformación de las mismas.
- Continuación en el desarrollo de altos estándares en el marco de las mejores prácticas en programas de transparencia, inclusión de género y protección de civiles y niños en el conflicto armado.

Por consiguiente, es significativo entender cómo este programa de cooperación va a contribuir de forma directa a la OTAN. Precisamente, se puede empezar con el hecho de que la experiencia que este país ha tenido en la lucha contrainsurgente convierte a sus FF. MM. en expertas en el manejo de estos escenarios. Por tal motivo, las Fuerzas Militares de Colombia compartirán su experiencia institucional con otras naciones para aportar a la seguridad global; asimismo, este país proveerá su experiencia relacionada con los retos de seguridad nacional e internacional, como la lucha contra el terrorismo, la ciberdefensa, el crimen transnacional organizado, el tráfico de drogas ilícitas y demás crímenes asociados. Finalmente, es importante aclarar que este acuerdo no demanda que Colombia participe de forma directa en conflictos internacionales, aunque lo podría hacer, sino que ponga a disposición su conocimiento y experiencia para el fortalecimiento de los procesos de seguridad de los países miembros y socios de la OTAN, como aporte a la seguridad internacional.

Además, es preciso identificar cuáles van a ser los beneficios para Colombia en el marco del IPCP. Este efectivamente representa a las FF. MM. una oportunidad única en dos sentidos: la oferta de capacidades propias a nivel internacional y el aporte al proceso de transformación interno (iniciando con la posibilidad de exportar capacidades distintivas en lo referente a la guerra asimétrica, el desminado militar y humanitario, las Fuerzas Especiales, el contraterrorismo, la lucha contra el crimen transnacional organizado, entre otros). Igualmente, es una oportunidad que permite expandir los horizontes de las FF. MM. para continuar fortaleciendo su posicionamiento y liderazgo a nivel internacional. En efecto, tener el estatus de socio global permite aportar a otros 39 Estados de todo el mundo (no solo a los 29 Estados miembros). Por supuesto, hay que considerar las implicaciones generadas por tener acceso a una serie de escenarios que enriquecerán los procesos internos y las capacidades de los

hombres multimisión, debido a que la OTAN ha venido desarrollando buenas prácticas por más de cincuenta años, algunas que aún se desconocen en Colombia o que no han sido implementadas.

4.1. BENEFICIOS ESPERADOS

En primera instancia, los beneficios que espera obtener Colombia se orientan a la seguridad y defensa nacionales, específicamente, en el aspecto militar. Por un lado, el fortalecimiento de la transformación institucional en cuanto a la optimización del sostenimiento, el incremento de las normas de transparencia, el aporte a la ciencia y tecnología y el mejoramiento de los niveles de bilingüismo. Por otro, el logro de la estandarización y el alcance de la interoperabilidad de las FF. MM. de Colombia con la OTAN, con especial énfasis en aspectos como la creación de centros de educación y entrenamiento en Colombia, el aporte a la capacitación y el entrenamiento de socios y aliados, el fortalecimiento de las capacidades diferenciales propias y la oferta de estas a la OTAN.

A continuación, se enumeran los beneficios esperados tras este programa de cooperación:

- Fortalecer los procesos de integración entre las Fuerzas Militares y las transformaciones institucionales.
- Participar y aprender de las prácticas militares más avanzadas del mundo, ejecutadas a través del ofrecimiento de capacitaciones en los centros de educación y entrenamiento de todos los países miembros y socios de la OTAN.
- Fortalecer el 'Programa de construcción de integridad' (*building integrity*, BI) liderado por la Dirección de Aplicación de Normas de Transparencia del Ejército (DANTE).

- Desarrollar el ‘Programa de mejoramiento de la educación’, en el cual se podrá acceder al intercambio de programas de educación militar con países miembros y socios del mundo.
- Desarrollar canales de cooperación con la organización de ciencia y tecnología de la OTAN a fin de aprender y alinear los avances a nivel global.
- Mejorar la capacidad de sostenimiento mediante la participación en actividades de perspectiva de apoyo y logística.
- Fortalecer las capacidades del Ejército de Colombia con respecto de la gestión y/o administración de la crisis a través de la capacitación y el intercambio de lecciones aprendidas.
- Lograr alinear las políticas del programa ‘Ciencia para la paz y la seguridad’, específicamente, en temas relacionados con la mujer (inclusión de género).
- Mejorar las capacidades de ciberdefensa a través de ejercicios conjuntos de carácter bilateral.
- Desarrollar la plataforma de interoperabilidad entre la OTAN y las Fuerzas Militares de Colombia por medio de la participación en el entrenamiento y ejercicios militares.
- Mejorar los perfiles de carrera y aprendizaje de una segunda lengua, como parte de la formación militar.

4.2. RETOS Y DESAFÍOS

Es lógico que se presenten una serie de exigencias para ambas partes (en especial para Colombia), requerimientos

demandados por la entrada en vigor del IPCP. Siendo así, es necesario tener unos niveles mínimos de interoperabilidad, que, a pesar de no haber sido impuestos, sí están determinados de acuerdo con el presente análisis situacional.

Sin embargo, en este proceso se presentan una serie de retos o desafíos desde el aspecto militar, y para ello se identifican unas tareas claves: disminuir la incertidumbre causada por la desinformación a nivel nacional y regional (desde el momento en que se reconoció a Colombia como socio global de la OTAN), crear un centro de entrenamiento tipo PTEC en el país (el cual debe tener la capacidad de capacitar, instruir y entrenar tropas y funcionarios de países miembros y socios de la OTAN) y realizar la oferta de capacidades distintivas de las FF. MM.

Estos nuevos retos se pueden clasificar de acuerdo con los componentes de capacidad del Ejército (agrupados bajo el acrónimo DOMPILEM):

- **Doctrina:** armonizar la doctrina conjunta y entender los estándares (STANAG) y los procedimientos operacionales de la OTAN.
- **Organización:** fortalecer y preparar la estructura organizacional, de modo que permita la participación conjunta de las Fuerzas Militares.
- **Material y equipo:** alinear las FF. MM. con los sistemas de catalogación y clasificación de material y equipo acorde con lo establecido por la OTAN.
- **Personal:** aumentar los niveles de bilingüismo, para garantizar el dominio del idioma inglés por parte del recurso humano militar, y continuar con el proceso de entrenamiento y capacitación de la oferta académica de OTAN.

- **Infraestructura:** destinar, adecuar y, de ser necesario, proyectar la construcción de infraestructura apropiada para el desarrollo de actividades de carácter operacional, de entrenamiento, de educación y de capacitación militar.
- **Liderazgo:** disminuir la incertidumbre con respecto del IPCP con la OTAN, de forma que se promuevan los beneficios relacionados con la seguridad y defensa nacionales, y garantizar la estandarización en temas de inclusión de género y transparencia en los procedimientos desarrollados por las Fuerzas Militares.
- **Entrenamiento:** organizar la participación conjunta de las Fuerzas Militares y proyectar la opción de participar en un centro de educación y entrenamiento militar de la OTAN en Colombia, en el cual se oferten las capacidades militares propias a los países miembros y socios.
- **Mantenimiento:** sostener y proyectar el programa mediante el desarrollo de lineamientos propios (dentro de la constitucionalidad) y la atención a las exigencias de estandarización e interoperabilidad con la OTAN.

4.3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Las ventajas y desventajas que se pueden presentar para el desarrollo y la subsistencia de un Estado son infinitas, sin embargo, se va a hondar en los aspectos políticos y económicos.

4.3.1. ASPECTO POLÍTICO

A raíz del reconocimiento de Colombia como socio global, se pueden evidenciar las siguientes ventajas en el

aspecto político: poder corregir la percepción de Colombia ante el mundo para mejorar el concepto de legitimidad, permitir impulsar los intereses nacionales hacia la consolidación de país como una potencia media regional, mejorar la disuasión de amenazas estratégicas existentes (de orden regional), ayudar a la diversificación de las relaciones diplomáticas internacionales hacia la seguridad y defensa nacionales y lograr convertirse en un catalizador para potenciar las capacidades nacionales y ofrecerlas como contribución a la seguridad mundial.

Ahora bien, se identifican las siguientes desventajas: una percepción contradictoria (nacional e internacional) luego de un proceso de paz, la presencia de diferencias internas entre diferentes sectores de la sociedad por no entender el alcance y las implicaciones del acuerdo, la descalificación de grupos políticos opositores al hecho de ser socios globales de esta organización, los posibles costos que generaría para el país conseguir que las FF. MM. fueran interoperables con la OTAN y la continuidad del problema doméstico de seguridad (el cual va a necesitar, de forma permanente o indefinida, la presencia e interacción de la fuerza militar al interior del territorio).

4.3.2. ASPECTO ECONÓMICO

A su vez, se pueden evidenciar las siguientes ventajas en el aspecto económico: el nuevo estatus dado a Colombia lo convierte un actor más importante para los países occidentales, un respaldo para la seguridad multidimensional que permitiría mejorar el curso normal de la economía e impactar los mercados financieros que van a producir confianza entre los inversores y contribuir al mantenimiento de la seguridad internacional e incrementar su influencia para mejorar las prácticas contra la corrupción.

No obstante, también se presentan una serie de desventajas: se vislumbran diferencias comerciales con países que actualmente son opositores o no simpatizantes de la OTAN, se requieren mayores gastos de inversión para la transformación de las FF. MM. a fin de estandarizarlas (con el agravante de que no se reciben aportes económicos directos por la participación y cooperación con la OTAN) y hay una carencia económica y una voluntad política limitada para invertir recursos que permitan fortalecer las capacidades actuales de las FF. MM.

4.4. SITUACIÓN ACTUAL DE COLOMBIA FRENTE A LA OTAN

La situación actual de Colombia frente a la OTAN se resume en los siguientes apartes: la aceptación como socio (el 18 de mayo de 2017) y el establecimiento del programa de cooperación individual dentro del pilar de seguridad cooperativa, el cual tiene como objetivo principal compartir con la OTAN principios, valores democráticos y estrategias en temas de seguridad internacional que incluyan actividades de educación y entrenamiento militar, seguridad marítima, buena gobernanza, aplicación de buenas prácticas y transparencia. Adicionalmente, a la fecha se ha participado como observador en ejercicios de entrenamiento, seminarios, talleres, conferencias y cursos en temas relacionados con la resiliencia, el liderazgo y la transformación (en los cuales han asistido 111 miembros del Ejército Nacional).

En particular, es imperativo entender cuál es la diferencia entre ser miembro y ser socio de la OTAN, además de sus implicaciones en ambos casos; por un lado, los miembros se comprometen a aportar de forma directa su poder nacional (capacidades económicas, políticas y militares) a la protección mutua de las otras naciones que hacen parte del tratado (son países que, por su posición geográfica en Europa y Norteamérica, reúnen las condiciones para ser miembros

permanentes de la OTAN); por otro lado, en el caso de los países socios, como Colombia, la relación con la OTAN pretende fortalecer las capacidades de las naciones, con el fin de hacer frente a los factores que amenazan su seguridad nacional e internacional, y, al mismo tiempo, aportar conocimientos y experiencia en el manejo de crisis y amenazas específicas (Ballesteros, 2016).

Asimismo, es preciso mencionar que la mayoría de los Estados en calidad de socios alrededor del mundo participan actualmente en operaciones y misiones de la OTAN. Por este motivo, está vigente la opción de una participación militar de las FF. MM. de Colombia con la OTAN, sin embargo, cada país es soberano en cuanto a la forma en que quiera hacerlo.

5. CONCLUSIONES

Colombia es un país que ha vivido en conflicto desde la época de la Conquista hasta la actualidad, ya sea de carácter regular (guerra con Perú y de Corea) o, en su gran mayoría, de carácter irregular (doméstico). De hecho, durante las últimas cinco décadas desarrolló unas capacidades y experiencias excepcionales en la lucha contrainsurgente, orientadas al control y la neutralización de grupos guerrilleros o irregulares de diferentes ideologías políticas y económicas (haciendo referencias a los grupos armados organizados que tienen su foco en el negocio del narcotráfico).

Basado en lo anterior, las Fuerzas Militares de Colombia y, en especial, el Ejército Nacional, inició el 2011 un proceso de evolución y transformación con el propósito de convertirse en una Fuerza multimisión, modelo regional y mundial. Es así como, resultado de un proceso de investigación, se presenta la propuesta para lograr la interoperabilidad de

las FF. MM. con la OTAN, con alcance proyectado a la oferta de capacidades, abriendo la puerta para exportar la capacidad de contrainsurgencia y de otras subespecialidades de esta. Así las cosas, en este capítulo se realizó un diagnóstico inicial en el cual se evidenció que, en la actualidad, Colombia proyecta desarrollar tres actividades importantes: acuerdos de seguridad e información, un programa de integridad y asociación (*partnership*) y el 'Programa de colaboración y cooperación individual' (IPCP).

En consecuencia, luego del análisis situacional de Colombia frente al reto nuevo al recibir el nombramiento como socio global de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, se identifican una serie de compromisos, retos y desafíos en el marco de cooperación mutua, los cuales incluyen aspectos militares, económicos, políticos y sociales (aparte del manejo de la opinión pública nacional e internacional y las implicaciones diplomáticas). Por todo esto, las FF. MM. de Colombia necesitan alcanzar el nivel de interoperabilidad con la OTAN, precisando armonizar la doctrina, los procedimientos y el material, enmarcados en el proceso de transformación institucional, como proyección a interactuar bajo los mejores estándares mundiales.

Colombia, como un país en proceso de desarrollo, se ha visto influenciado por una serie de doctrinas y conceptos estratégicos y ha ajustado sus tácticas, técnicas y procedimientos hacia una amenaza de carácter interno. También, ha empleado durante más de cinco décadas la metodología de ensayo y error en un proceso de lucha contrainsurgente, que estuvo delimitado por intereses políticos e ideológicos.

La OTAN nació y se fortaleció en el contexto de la Guerra Fría, centrada en intereses de un grupo de países aliados, en contra de la Unión Soviética. Durante este tiempo, basó su evolución estratégica en la disuasión de cualquier actor

externo que pudiera representar una potencial amenaza contra la misma. Cabe anotar, que la evolución estratégica que ha tenido la OTAN ha sido directamente influenciada por EE. UU. y este, a su vez, ha sido el principal referente que Colombia ha tenido en la evolución de su doctrina militar.

En particular, la OTAN evolucionó en sus conceptos estratégicos incluyendo factores políticos, económicos, sociales y medioambientales, como parte del nuevo concepto de la seguridad multidimensional (a pesar de que este término sea producto de la OEA). Sumado a la ejecución de acuerdos y vínculos establecidos con países, considerados como adversarios históricos.

Igualmente, habría que decir que en la última década inició un interés de la Organización y sus miembros hacia las capacidades especiales de guerra irregular que desarrolló Colombia en el conflicto que ha liberado en más de cinco décadas. Dicho de otra manera, este país sudamericano, y en especial sus Fuerzas Militares, adquirió unas capacidades diferenciales, ligadas a la lucha de guerra irregular o contrainsurgente, con énfasis en lucha contra el narcotráfico, la neutralización de artefactos explosivos improvisados, el desminado humanitario, la acción integral, entre otras.

En el caso de la OTAN, se puede sintetizar en el interés hacia las capacidades que Colombia ha desarrollado y fortalecido durante su conflicto interno contra las guerrillas de las autodenominadas FARC y ELN. Esto, como aporte a los miembros y socios de la organización, en busca de garantizar la seguridad mundial, ante las amenazas de carácter no estatal. De esta manera, ponen su primer cimiento en el costado opuesto de América, sirviendo como entrada de su concepto y manejo internacional a partir de su anclaje en América Latina.

Por su parte, Colombia encontró una serie de beneficios (con sus desventajas correspondientes) frente a la

nueva posición ante la OTAN y, por ende, frente al mundo. Los retos y desafíos de carácter político son: una percepción contradictoria (nacional e internacional) luego de un proceso de paz, la presencia de diferencias internas entre diferentes sectores de la sociedad por no entender el alcance y las implicaciones del acuerdo, la descalificación de grupos políticos opositores al hecho de ser socios globales de esta organización, los posibles costos que generaría para el país conseguir que las FF. MM. fueran interoperables con la OTAN y la continuidad del problema doméstico de seguridad (el cual va a necesitar, de forma permanente o indefinida, la presencia e interacción de la fuerza militar al interior del territorio).

Los retos y desafíos de carácter económico son las diferencias comerciales con países que actualmente son opositores o no simpatizantes de la OTAN, se requieren mayores gastos de inversión para la transformación de las FF. MM. a fin de estandarizarlas (con el agravante de que no se reciben aportes económicos directos por la participación y cooperación con la OTAN) y hay una carencia económica y una voluntad política limitada para invertir recursos que permitan fortalecer las capacidades actuales de las FF. MM.

Por último, los retos y desafíos de carácter militar son la necesidad de mejorar sustancialmente los niveles de bilingüismo (enfocado en el idioma inglés), la adquisición y catalogación del material y equipo necesario, el fortalecimiento de la estructura organizacional encargada de los acuerdos multilaterales, la culminación del proceso de construcción de la renovada doctrina de las FF. MM. alineada con la OTAN, la continuación del conflicto armado interno y la disminución de la incertidumbre de los alcances del acuerdo.

A pesar de lo anterior, se destaca una serie de ventajas bajo el manto del acuerdo multilateral con la OTAN. Los beneficios en el aspecto político son poder corregir la

percepción de Colombia ante el mundo para mejorar el concepto de legitimidad, permitir impulsar los intereses nacionales hacia la consolidación de país como una potencia media regional, mejorar la disuasión de amenazas estratégicas existentes (de orden regional), ayudar a la diversificación de las relaciones diplomáticas internacionales hacia la seguridad y defensa nacionales y lograr convertirse en un catalizador para potenciar las capacidades nacionales y ofrecerlas como contribución a la seguridad mundial.

Los beneficios en el aspecto económico son el nuevo estatus dado a Colombia lo convierte un actor más importante para los países occidentales, un respaldo para la seguridad multidimensional que permitiría mejorar el curso normal de la economía e impactar los mercados financieros que van a producir confianza entre los inversores y contribuir al mantenimiento de la seguridad internacional e incrementar su influencia para mejorar las prácticas contra la corrupción.

Los beneficios en el aspecto militar son el fortalecimiento del proceso de transformación institucional hacia la interoperabilidad, el incremento de las normas de transparencia, el aporte a la seguridad mundial con la capacitación y el entrenamiento, el fortalecimiento de las capacidades propias y la oferta mediante la exportación de las capacidades diferenciales.

Para finalizar, es importante recalcar el renombre internacional que ha adquirido Colombia al ser el primer país latinoamericano en convertirse en un socio global de la OTAN, especialmente (en cuanto desarrollo de sus Fuerzas Militares y a otros elementos mencionados), debido a que esto demuestra el posicionamiento del país en el plano internacional y el avance militar con respecto de la región. Así las cosas, las relaciones entre Colombia y la OTAN ayudan a

la ampliación de distintos sectores que buscan impulsar la productividad y eficiencia del país.

Es decir, estas relaciones muestran un interés creciente de distintas organizaciones internacionales en incluir a países latinoamericanos en distintos procesos, como el de la seguridad y la defensa. En este sentido, Colombia es un aliado estratégico de suma importancia a la hora de establecer mayores compromisos en cuanto a la seguridad regional para los países miembros de organizaciones como la OTAN. Es entonces una relación benéfica para ambos actores que constituye una estructura nueva en el plano internacional con respecto de países como Colombia, a los cuales se les abre una oportunidad desde el sector defensa de generar una integración cada vez más fuerte con la comunidad internacional.

CAPÍTULO 2

LA OTAN Y COLOMBIA: DEBERES Y DERECHOS EN EL MARCO DE LA INTEROPERABILIDAD¹

Claudia Patricia Garay Acevedo²

Jaime Cubides Cárdenas³

Farid Camilo Rondón Raigoza⁴

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
“GENERAL RAFAEL REYES PRIETO”

RESUMEN

El presente capítulo desarrolla los deberes y derechos de Colombia frente a la OTAN en el marco de la interoperabilidad. Para lo anterior, se sigue una metodología hermenéutica de tipo cualitativo, con un enfoque analítico-descriptivo, teniendo en cuenta la importancia que le confiere a la normatividad. Este se desarrolla en cinco apartados: en

-
- 1 Capítulo de libro resultado de investigación vinculado al proyecto de investigación “Interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con OTAN”, en la línea de investigación “Políticas y Modelos de Seguridad”, adscrito al grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS registrado con el código COLO104976 vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales -CSEDN-, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” de Colombia. .
 - 2 Abogada y especialista en Derecho Internacional Aplicable a los Conflictos Armados (DICA). Magíster en Filosofía. Doctora en Derecho Internacional. Investigadora del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacional (CSEDN) en la Escuela Superior de Guerra. Contacto: claugaray@hotmail.com
 - 3 Abogado y especialista en Derecho Público de la Universidad Autónoma, Colombia. Especialista y Magíster en Docencia e Investigación con énfasis en las ciencias jurídicas de la Universidad Sergio Arboleda. Magíster en Derecho de la Universidad Sergio Arboleda. Estudiante de Doctorado en Derecho en la línea de investigación de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigador Senior reconocido por COLCIENCIAS. Asesor e investigador del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN), adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Contacto: jaimecubides@gmail.com
 - 4 Estudiante de Ciencia Política y Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Asistente de investigación del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacional (CSEDN) de la Escuela Superior de Guerra. Contacto: marsrerora@gmail.com

primer lugar, un análisis sobre el marco legal de la OTAN a nivel internacional para señalar la forma en que la organización se enmarca desde lo jurídico en términos históricos. En segundo lugar, se analiza el caso colombiano, a partir del acuerdo de cooperación de la información a fin de mostrar las interacciones jurídicas que se generaron dentro de la institucionalidad del país. En tercer lugar, se lleva a cabo un análisis sobre las responsabilidades y posibilidades que se le abren a Colombia frente al nuevo estatus del país. En cuarto lugar, se efectúa un análisis sobre las implicaciones comparadas de Colombia con respecto de otros socios. En quinto y último lugar, se analizan las implicaciones, los retos y las perspectivas que se tienen en el país sudamericano en cuanto a la interoperabilidad con la OTAN. Se concluye que la OTAN se está abriendo a nuevos escenarios en temas de seguridad en Colombia, en los cuales las buenas relaciones pueden llevar a configurar la educación y el entrenamiento, por parte de las Fuerzas Armadas colombianas, ya que estas pueden apoyar con todas sus capacidades en diversos campos (relacionados con la contrainsurgencia, el desminado, el narcotráfico, entre otros) que se requieren en el escenario de la interoperabilidad.

PALABRAS CLAVE

Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, organizaciones internacionales, acuerdo de cooperación, interoperabilidad, Colombia.

ABSTRACT

This chapter develops the duties and rights that Colombia has with NATO within the framework of the interoperability. For the above, a hermeneutic methodology of qualitative type is followed with an analytical-descriptive approach, considering the importance that it gives to the normativity. This is developed in five sec-

tions: first, an analysis of NATO in its legal framework at international level to indicate the way in which the organization is framed from the legal in historical terms. Secondly, the Colombian case is analyzed from the information cooperation agreement, showing the legal interactions that were generated within the country's institutional framework. Third, an analysis of the possibilities and responsibilities that are open to Colombia in the face of the country's new status as a partner. Fourth, an analysis is carried out on the comparative implications of Colombia with respect to other partners. And, finally, in the fifth place, the implications, challenges and perspectives that exist in the country for interoperability with NATO are analyzed. It is concluded that in Colombia NATO is opening up to new scenarios in security issues, where good relations can lead to configuration, education and training, by the Colombian Armed Forces, since these can support with all their capabilities in diverse fields (such as counterinsurgency, demining, drug trafficking, among others) that are required in the interoperability scenario.

KEY WORDS

North Atlantic Treaty Organization, NATO, International Organizations, Cooperation Agreement, Interoperability, Colombia.

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *Marco jurídico de la OTAN, lineamientos del análisis.* 3. *Análisis legal a los acercamientos entre Colombia y la OTAN.* 4. *Entrada de Colombia como socio y sus implicaciones legales.* 5. *Contexto de Colombia respecto de otros casos.* 6. *Conclusión de la interoperabilidad con la OTAN: implicaciones, retos y perspectivas.*

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el nuevo estatus de socio adquirido por Colombia frente a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), a partir de las responsabilidades legales que encara este país ante esta organización internacional. Lo anterior es debido a la importancia del tema en dos puntos: primero, lo coyuntural de las relaciones establecidas bajo la condición de socio, lo cual lleva a considerar un nuevo escenario con respecto de la cooperación internacional militar colombiana y, por lo tanto, una mirada legal respecto de la configuración para lograr la interoperabilidad con la OTAN. Y, segundo, la necesidad de este tipo de estudios desde el ámbito legal, dado que no se encuentran investigaciones que permitan determinar las implicaciones que tiene establecer una relación de socio con la OTAN y, de forma especial, estudiar la lucha jurídica que se lleva a cabo en Colombia junto con la obligatoriedad del mandato asumido por medio de la cooperación con la organización.

Por ello, se hace necesario analizar el marco legal que envuelve la cooperación con la organización internacional para entender el papel que asume el país en términos de sus posibilidades y responsabilidades. La pregunta central que se va a abordar es ¿Cuáles son las implicaciones legales del carácter de socio de Colombia frente a la OTAN?, a su vez, ¿cómo afecta este hecho una posible interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas colombianas y las de la OTAN?

En este orden de ideas, el capítulo se divide en cinco apartados: en primer lugar, un análisis sobre el marco legal de la OTAN a nivel internacional para señalar la forma en que la organización se enmarca desde lo jurídico en términos históricos. En segundo lugar, se analiza el caso colombiano, a partir del acuerdo de cooperación de la información a fin de mostrar las interacciones jurídicas que se generaron dentro

de la institucionalidad del país. En tercer lugar, se lleva a cabo un análisis sobre las responsabilidades y posibilidades que se le abren a Colombia frente al nuevo estatus del país. En cuarto lugar, se efectúa un análisis sobre las implicaciones comparadas de Colombia con respecto de otros socios. En quinto y último lugar, se analizan las implicaciones, los retos y las perspectivas que se tienen en el país sudamericano en cuanto a la interoperabilidad con la OTAN.

Se debe señalar que este documento es de corte analítico-descriptivo, teniendo en cuenta la importancia que le confiere a la normatividad. No obstante, si bien el aspecto formal y legal estará en el centro del debate, se espera ir más allá, siendo críticos en las implicaciones que tienen los compromisos adquiridos por el país.

2. MARCO JURÍDICO DE LA OTAN: LINEAMIENTOS DEL ANÁLISIS

Los orígenes legales de la OTAN se remontan al final de la Segunda Guerra Mundial, dado que en este contexto se dio una reorganización del sistema internacional en su conjunto, cuyo pilar fue el mismo de la naciente Organización de las Naciones Unidas (ONU). En este acuerdo internacional, en medio de las Naciones Unidas, los vencedores de la guerra tendrían una posición privilegiada, siendo estos: Estados Unidos (EE. UU.), la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Francia, Gran Bretaña y China (Organización de Naciones Unidas [ONU], 1945, art. 23). A estos se les confirió poder de veto y puestos permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU, ente que se encarga de las determinaciones sobre la seguridad y la paz a nivel internacional (ONU, 1945, arts. 23 y 24).

Sin embargo, este tipo de mecanismos no fueron efectivos, ya que el mundo empezó a ubicarse en medio de dos polos

diferentes: EE. UU. y la URSS. Europa se encontraba en proceso de reconstrucción y en ella, la zona occidental era apoyada por el denominado ‘Plan Marshall’ de Norteamérica, mientras que la zona oriental actuaba como satélite de la URSS; esto llevó a que, en Europa, ante su debilidad, se empezaran a hacer cuestionamientos sobre la seguridad de sus países, dada la expansión de la amenaza comunista que representaba la Unión Soviética (Ismay, 1954). Asimismo, las tensiones se avivaron ante el poder de veto que tenía la URSS en el Consejo de Seguridad, lo cual dificultó la toma de decisiones, a raíz de su divergencia ideológica con el resto de países; factor que llevó a considerar que esto pudiera afectar la seguridad y paz internacionales, mientras la amenaza oriental creció con el más amplio pie de hombres en Europa, consolidando el frente oriental (lo que se conoció como ‘Cortina de hierro’) y con una creciente industria militar (Ismay, 1954, p. 7).

Esta amenaza para occidente se cernió sobre países cercanos a la URSS, como Turquía y Grecia, los cuales empezaron a tener problemas internos por la presencia de grupos comunistas. Ante ello se vieron las tensiones al crear la ‘doctrina Truman’, por medio de la cual se buscó la protección de los países libres y de los civiles de minorías armadas (Ismay, 1954, p. 6); de esta manera, se hizo una contraposición directa a la Unión Soviética y sus satélites.

Ante esta amenaza, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido firmaron el tratado de Bruselas, el cual establecía:

Si alguna de las altas partes contratantes es objeto de un ataque armado en Europa, las otras altas partes contratantes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, permitirán que la parte ataque a todos los militares y otra ayuda y asistencia en su poder⁵ (Brussels treaty, 1948, art. IV).

5 Traducción propia.

Mediante este se creó un mecanismo de defensa colectiva, en caso de algún tipo de acción militar dentro de sus territorios, y se hizo hincapié en las contemplaciones de la carta de la ONU que determinaba:

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de un ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales (ONU, 1945, art. 51).

De este modo, quedó consolidada la legítima defensa como un derecho de carácter *ius cogens* (inviolable a nivel internacional), y, por lo tanto, los tratados referidos a estas temáticas tenían que alinearse con los mismos. Unos meses posteriores a la firma del tratado de Bruselas, al otro lado del Atlántico, en Estados Unidos, se emitió la ‘Resolución Vandenberg’, por medio de la cual el país norteamericano abrió la posibilidad para establecer acuerdos que favorecieran el desarrollo de la defensa colectiva y el fortalecimiento de la seguridad nacional (United States Congress, 1948).

Estos dos hitos abrieron la posibilidad para hacer negociaciones con respecto de una alianza transatlántica que proporcionara a Estados Unidos y a los miembros del tratado de Bruselas la posibilidad de lograr su objetivo de la defensa colectiva, amparados en el art. 51 de la Carta de la ONU; no obstante, cabe resaltar que la defensa colectiva, al ser un derecho, podía ser invocado por los Estados en caso de sufrir una agresión, pero no era una condición *per se* para que estos recurrieran a ella. En otras palabras, “el ejercicio de la legítima defensa colectiva es un derecho, no un deber, aunque puede ser transformado en un deber por un tratado especial” (Kunz, 1949, p. 71). Este era el propósito legal en el que se sustentaba cualquier tipo de tratado que incluyera la defensa colectiva, y era el objetivo de EE. UU. y de los países firmantes del tratado de Bruselas.

De este modo, se empezaron las negociaciones de un tratado del Atlántico Norte, basado en las buenas relaciones de Europa Occidental con EE. UU. (llevado a cabo por el Plan Marshall), y en el interés de estos países de frenar la amenaza rusa y hacer un acuerdo de defensa colectiva. Estos fueron los inicios de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuyo hito fundacional fue firmado el 4 de abril de 1949 por EE. UU. (conocido como ‘Tratado de Washington’), los países del tratado de Bruselas, Noruega, Portugal, Italia, Islandia, Dinamarca y Canadá. En este tratado, el artículo más polémico e importante sería el quinto:

Las partes acuerdan que un ataque armado contra uno o más de ellos en Europa o América del Norte se considerará un ataque contra todos y, en consecuencia, aceptan que, si se produce un ataque armado, cada uno de ellos, en ejercicio del derecho de las personas o la autodefensa colectiva reconocida por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la parte o partes atacadas de esta manera, tomando en forma individual, y en concierto con las otras partes, las acciones que considere necesarias, incluido el uso de armas armadas. Fuerza, para restaurar y mantener la seguridad del área del Atlántico Norte [...] Cualquier ataque armado y todas las medidas tomadas como resultado de ello se informarán de inmediato al Consejo de Seguridad. Dichas medidas terminarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales⁶ (Consejo del Atlántico Norte, 1949, art. 5).

A pesar de la oposición de la ONU con respecto de la creación de otros organismos cuyo objetivo fuera mantener la paz y la seguridad, lo anterior estaba acorde con la Carta de las Naciones Unidas y las normas *ius cogens*. Incluso, una de las características más notorias del tratado fundador de la OTAN fue la delimitación del espacio en el que los países

6 Traducción propia.

aplicarían la defensa colectiva, estando en contra Estados Unidos de cualquier posesión que no fuera noratlántica, y, por lo tanto, tuviera una relación de colonia con Europa (a excepción de Argelia francesa) (Ismay, 1954). Así, se intentaron respetar los principios del derecho internacional, como la autodeterminación y la no intervención.

Una perspectiva clara de la prospectiva a la cual se dirigía la alianza desde sus inicios se vio reflejada en la adhesión de Turquía y Grecia, como primeros miembros no fundadores (North Atlantic Treaty Organization [NATO], 1951); reforzando a dos países que se encontraban cercanos a la órbita soviética que eran beneficiarios de la ayuda propuesta desde la doctrina Truman.

Ahora bien, las limitaciones legales que se establecieron en el tratado de origen especificaban la posición geográfica que debían tener los miembros de la alianza pertenecientes al Atlántico Norte, es decir, Norteamérica (EE. UU. y Canadá) y Europa. Sin embargo, la alianza fue ampliando sus miembros y socios (en esta última categoría se encuentra actualmente Colombia), por lo cual, es necesario ver este proceso desde el ámbito normativo, en específico desde 1991 (con la caída de la URSS, lo cual implicó un cambio de objetivo de la OTAN), a fin de entender el acuerdo de la organización con Colombia y las implicaciones que este tiene para el país sudamericano.

La caída del Muro de Berlín y la desaparición de la antigua Unión Soviética produjeron un nuevo panorama para la OTAN, puesto que la amenaza por la que había sido creada había desaparecido, y, por lo tanto, resultaba innecesaria. Este tipo de dinámicas impactaron la forma de incluir a nuevos miembros, consideración que surgió desde 1984 por medio de estudio que evidenciaba la favorabilidad de la inclusión de otros Estados en la alianza (La transformación de la OTAN, 2005). De esta forma, con la aparición de países

exsoviéticos, se abrió la posibilidad de incluir a las naciones nacientes en la OTAN y de reforzar el papel de la alianza.

Al respecto, se debe señalar que hay tres antecedentes que permitieron la apertura de la alianza. En un primer momento, la cumbre de Londres o *London Summit* (1990), en la cual se señaló la posibilidad de cooperar y relacionarse con los países de Europa Central y Oriental, además de plantear bases para tener socios en un futuro (NATO, 2014b). En un segundo momento, se sentaron las bases de las relaciones con la URSS y los países de Europa Oriental, mediante el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC, por sus siglas en inglés), el cual entró a funcionar un día antes de que se disolviera el país soviético y sirvió de plataforma para entablar relaciones con Rusia y abrir la posibilidad de formar alianzas que permitieran la seguridad del espacio europeo. Y en un tercer momento, se dio un cambio en el concepto estratégico de la organización con Roma (1991), en el cual se planteó la desaparición de la amenaza soviética con la caída del pacto de Varsovia y el nacimiento de nuevos riesgos para la alianza (Montero, 2018).

Bajo este marco, tuvieron lugar dos procesos paralelos: uno en referencia al país más grande heredado de la URSS (es decir, Rusia) y otro con respecto de los antiguos países satélites que tenía la órbita soviética. Lo primero se dio con el acta fundacional de Rusia y la OTAN, firmada en París el 27 de mayo de 1997, por medio de la cual se consolidó (bajo un pacto con carácter político, más que jurídico; es decir, con poco carácter vinculante para los Estados) la no intervención entre las partes, el mejoramiento de las relaciones, la creación de un Consejo Permanente Conjunto y un mejor acoplamiento de Rusia a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) (Pabón, 1999).

Con lo anterior, se abrió la posibilidad al segundo hecho, el cual hacía referencia a la integración a la alianza de los

países de Europa Oriental. En efecto, en 1999, se integraron Hungría, Polonia y República Checa; en 2004, se adhirieron Bulgaria, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia, Lituania y Rumanía; en 2009, se incluyeron Albania y Croacia; por último, en 2017, se agregó Montenegro (NATO, 2018a).

Ahora bien, hubo otro tipo de apertura en la OTAN con relación a los países socios, basada en los avances logrados con Europa Oriental, tanto el NACC como las consideraciones de la Cumbre de Londres (NATO, 2018b). Esta se llevó a cabo en 1994, al hacer la invitación a los países de la zona euroatlántica que quisieran ser socios de la alianza a través del programa “Socios por la paz” (*Partnership for Peace*), con el propósito de crear el Consejo del Atlántico Norte para coordinar operaciones de seguridad en Europa.

Esto abrió la puerta para consolidar otros tipos de socios por medio de otras tres asociaciones adicionales: diálogo mediterráneo (enfocado hacia los países africanos del mediterráneo, con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad de los países del sur de Europa), cooperación de Estambul (integrada por países del golfo Pérsico, buscando una consolidación de la seguridad en la zona) y socios mundiales (los cuales son países estratégicos con capacidades a nivel internacional). Estos no tendrían la misma autoridad que los miembros, pero se desarrollarían de forma conjunta en el marco de la organización internacional.

3. ANÁLISIS LEGAL A LOS ACERCAMIENTOS ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN

En referencia a Colombia, los acercamientos con la OTAN han sido reiterados y datan del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), en el cual Estados Unidos hizo insinuaciones de denominar a este país como socio importante

OTAN del país del norte (Torrijos y Abella, 2017, p. 61); no obstante, estos acercamientos no dieron resultado, por lo que la consolidación se dio en el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018), en el cual se hizo un acercamiento a los miembros de la organización en su conjunto (Torrijos y Abella, 2017), además de que Colombia se empezó a proyectar como un país referente en términos de seguridad y defensa (Tickner, 2016), y, en específico, en la lucha contra el terrorismo, la insurgencia y el narcotráfico, con lo cual consiguió un acuerdo para el intercambio de información.

En materia legal, este acuerdo se sustenta en las atribuciones que la Convención de Viena (de 1988) les confiere a las partes, en la cual se estableció la posibilidad de que las organizaciones internacionales hicieran acuerdos con los Estados; a pesar de esto, cada uno tiene mecanismos de ratificación diferentes. Por lo anterior, en el ámbito nacional, un tratado debía ser negociado por el grupo asignado por el gobierno, el cual, en este caso, estaba en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa (sustentado en el numeral 2, del artículo 189, de la Constitución Política de Colombia).

Ahora bien, para ser ratificado por el país requiere que el acuerdo negociado por el ejecutivo sea aprobado por el legislativo y controlado por el judicial. Por ello, y sustentado en el numeral 16 del artículo 150, el ejecutivo pasó ante el Congreso de la República la consideración del proyecto, intentando hacerla ley de la República, con la leyenda: “por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información’, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013” (Ley 1734, 2014). Con esta propuesta se abrió la discusión en el Congreso y el tratado fue aprobado por el legislativo y se convirtió en la Ley 1734 de 2014, sin ningún

tipo de rechazo (con excepción de algunos congresistas del partido Polo democrático).

Entre los puntos que destacados de la ley mencionada se puede hacer referencia a que quedó establecido como centro el intercambio de información para hacer frente a los temas de seguridad y se pusieron pautas para el uso de la misma, como garantizar la confidencialidad y su buen uso (Ley 1734, 2014). Asimismo, esta quedó estructurada de la siguiente forma: el primer artículo establece los compromisos frente a la información referidos a su manejo; el segundo artículo hace referencia a la preparación que se debe tener para el uso de la información transmitida por parte de las instituciones del país; el tercer artículo determina la responsabilidad del arreglo por parte de la OTAN y establece a la Oficina de Seguridad de la OTAN (NOS) como representante en el manejo de la información para su seguridad; el artículo cuarto menciona la responsabilidad de Colombia para lograr acuerdos con la organización internacional con respecto de la información intercambiada; el quinto artículo establece que, antes de intercambiar información, las autoridades de cada parte deben estar seguras de que la otra entidad está completamente dispuesta a salvaguardarla; y, el sexto artículo señala que Colombia puede denunciar este acuerdo cuando considere, pero que tendrá que proteger la información que le fue conferida antes de la terminación por la organización internacional (Ley 1734, 2014).

La Corte Constitucional quedó inmiscuida en el proceso, a partir de las atribuciones conferidas en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, al poder declarar la exequibilidad o inexecuibilidad de la ley por medio de la figura ‘Control de constitucionalidad’, dando el último visto para que pueda ser ratificada por el ejecutivo en el ámbito internacional (Const., 1991, art. 241). En este proceso, este órgano declaró inexecutable la Ley 1734 de 2014, debido a que no era verificable el artículo 123-4 de la Ley 5 de 1999: “El

número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar. Si el resultado no coincide, la elección se anula por el presidente y se ordena su repetición” (Ley 5, 1999, art. 123).

En ese orden de ideas, es de destacar la afirmación de la Corte:

[...] la Sala considera que el vicio de procedimiento legislativo relacionado con la imposibilidad de verificar el cumplimiento del quórum decisorio y de la regla de mayorías en el momento preciso de llevarse a cabo la votación en segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República, tiene el carácter de insubsanable porque se dio en una etapa estructural del trámite legislativo cuando aún no se había formado la voluntad democrática y política de la cámara a la cual le corresponde por mandato constitucional expresar su inicial beneplácito por tratarse de una ley aprobatoria de tratado (Corte Constitucional, C-337, 2015).

Por consiguiente, la *obiter dicta* (razones por las cuales se toma la decisión) de la Corte se resume así:

[...] la Corte concluye que para el asunto bajo examen no resultan acreditados todos los requisitos propios del trámite de las leyes que aprueban un tratado internacional, y que el vicio de procedimiento que se configura es de carácter insubsanable por cuanto en el momento preciso de llevarse a cabo la votación de la iniciativa legislativa 086 de 2013 ante la Plenaria del Senado de la República (segundo debate), ni del acta de sesión ni de la certificación respectiva es posible acreditar las exigencias constitucionales de quórum decisorio y de la aprobación por la mayoría simple, así como tampoco se logra establecer el requisito legal que consagra el artículo 123-4 de la Ley 5ª de 1992. Como la irregularidad que se evidenció tuvo lugar en una etapa estructural del proceso legislativo y afecta la conformación democrática de la

voluntad parlamentaria del Senado de la República, la Ley 1734 de 2014 (...) resulta inexecutable (Corte Constitucional, C-337, 2015).

En tal sentido, el *decisum* de la sentencia es declarar la inexecutableidad de la ley en cuestión. Teniendo como parte de la *ratio decidendi*:

[...] cuando se excepciona la votación nominal y pública sobre la base de la unanimidad, pero ésta no es debidamente registrada por la corporación legislativa, se configura un vicio de inconstitucionalidad. Lo anterior se presenta cuando (i) se constata que hubo decisión aprobatoria pero no es posible determinar si esta fue o no unánime a través de los medios idóneos, o (ii) cuando no se conoce el resultado concreto de la votación. Cualquiera de esas dos situaciones lleva al desconocimiento de un requisito esencial de validez en el trámite legislativo (Corte Constitucional, C-337, 2015).

Aun cuando, la Ley 1734 de 2014 se cayó por problemas de forma, no de fondo, y era posible declarar su constitucionalidad, si se cumplían unos requerimientos determinados para subsanar el error. Por lo tanto, el procedimiento tendría carácter vinculante para sentencias futuras de la Corte en referencia al tema; sin embargo, la sentencia determinaba que era un vicio insubsanable en el proceso, por lo cual, al final de la misma, la Corte aconsejaba volver a pasar el proyecto de ley para hacer el trámite respectivo y cumplir a cabalidad los procedimientos establecidos por la ley.

Por lo anterior, el ejecutivo volvió a pasar el proyecto de Ley “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información’, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013” (haciendo énfasis especial en la necesidad de cumplir los requerimientos legales). Este proyecto fue aprobado y pasó a ser la Ley 1839 del 12 de julio de 2017.

Empero, el gobierno colombiano tomó las precauciones necesarias e hizo referencia a la constitucionalidad del acuerdo que se llevaba a cabo con la OTAN, como lo señaló en los motivos de la ley el ministro de defensa Juan Carlos Pinzón:

[...] tratándose de información de inteligencia y contrainteligencia, la Ley Estatutaria 1621 de 2013, en su artículo 11 establece la posibilidad de que los organismos puedan cooperar con organismos internacionales mediante la suscripción de protocolos de seguridad, siempre y cuando se cumplan las disposiciones establecidas en la mencionada ley. Asimismo, en el artículo 36 literal g) de la mencionada Ley se establece que son receptores de información de inteligencia y contrainteligencia los organismos de inteligencia de otros países con los que existan programas de cooperación, Estas disposiciones fueron declaradas en ejercicio del control previo de constitucionalidad, exequibles por parte de la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C - 540 de 2012. Otros pronunciamientos que amparan el intercambio de información tanto pública como con algún nivel de clasificación han sido emitidos por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia 0-748 de 2011 y en Sentencia C-819 de 2012 entre otros (Ley 1839, 2017, p. 14).

Por lo tanto, la norma implementada se consolidó bajo la política colombiana y fijó la línea a seguir por parte de la Fuerza Pública en el mediano y largo plazo. Ahora bien, esta ley iba más allá del precepto legal y tenía unos objetivos prácticos:

[...] el beneficio de esta relación de cooperación se traduce en dos aspectos principales: (i) contar con un espacio idóneo para que el país puede ofrecer y mostrar la experiencia de sus Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, el secuestro, la extorsión, el lavado de activos y otras amenazas transnacionales que hoy afecta a muchos países en el mundo y que amenaza la seguridad y estabilidad internacional, al igual que la

formación en derechos humanos de los uniformados y los procesos de fortalecimiento de las instituciones de seguridad; y, (ii) en la marco de la cooperación, la OTAN ofrecerá a Colombia la posibilidad de tener acceso a conocimiento, experiencia, buenas prácticas en materia de misiones de paz, misiones humanitarias, derechos humanos, justicia militar, procesos de transformación y mejoramiento del sector de defensa y seguridad (Corte Constitucional, C-337, 2015).

Lo anterior se traduce en que la Ley 1839 de 2017, que tiene el mismo fondo que la Ley 1734 de 2014, busca mejorar las relaciones de las Fuerzas Militares de Colombia con la OTAN, optimizando la educación que reciben ambas partes a partir de sus labores destacadas: las habilidades contrainsurgentes adquiridas por las FF. MM. y las destrezas de la organización en operaciones de paz y las políticas del sector seguridad. Esto implica que el intercambio de información debe ir más allá de la especificación de las operaciones efectuadas por el crimen transnacional; es decir, estas rebasan este ámbito y conllevan información de entrenamiento, estrategias, políticas, operaciones, entre otras.

Se debe señalar que todavía falta el dictamen de la Corte Constitucional sobre la mencionada ley para poder ser ratificada; sin embargo, los indicios apuntan que, volviendo a hacer el respectivo proceso legal sin los problemas determinados, la Corte le dará el visto bueno a esta normatividad. Sin perjuicio de lo anterior, y a pesar de que no existe una reglamentación completamente delimitada, la Fuerza Pública colombiana ha tenido acercamientos y operaciones con la OTAN, entre los cuales se puede resaltar: la cooperación en programas de entrenamiento de la organización internacional en Alemania e Italia desde el 2013, el apoyo de la OTAN en programas de transparencia, integridad y control dentro de las Fuerzas Militares y las operaciones contra la piratería en el Cuerno de África en el 2015 (NATO, 2018c). Esto no se enmarca en las directrices de algún tratado con la

organización, por el contrario, se lleva a cabo por medio de atribuciones del ejecutivo colombiano, el cual es la cabeza de la Fuerza Pública en el país.

De acuerdo con lo anterior, se debe señalar que la OTAN ha afirmado que el programa ‘Construcción de integridad para mejorar la transparencia en el sector seguridad’ es para socios y aliados, pero este tenía aproximaciones en Colombia desde el 2013 (NATO, 2018c), a pesar de que no estar establecido de forma oficial el ‘*Building Integrity (BI) Programme*’ como sí quedó en otros países (NATO, 2017). Por lo cual, el país ya estaba en una proyección hacia lograr el estatus de socio global de la organización y estrechaba sus lazos con la misma.

Lo anterior es importante resaltarlo, ya que, si bien no representa un cambio normativo en el corto plazo, este tipo de programas puede presentar la posibilidad de aplicar normas presentes, o la elaboración de nuevas en el largo plazo, las cuales permitan trascender las labores hechas por la institución militar. Ahora bien, es de resaltar que uno de los impactos que tuvo este tipo de cooperación quedó materializado en los programas anticorrupción que fueron elaborados por las Fuerzas Militares.

Lo expuesto tiene una repercusión directa en la interoperabilidad proyectada entre las fuerzas colombianas y las de OTAN, dado que, al partir de estándares de transparencia similares, se facilita la confluencia en su entrenamiento y prácticas en la realidad; sumado al hecho de que se tiene entrenamiento y acompañamiento educativo con personal de la organización. Tal interoperabilidad no se encuentra en las resoluciones de los altos puestos del Estado, sino en los planes y líneas elaborados por las mismas Fuerzas Militares, las cuales se reconfiguran a partir de los procesos educativos y administrativos. Además, este tipo de planes de la OTAN se encuentran en consonancia y bajo la óptica

de una perspectiva de género (NATO, 2017), lo cual afecta la organización misma de las instituciones militares colombianas y el uso de la norma con respecto de las mujeres (en lo relacionado con la inclusión laboral, la violencia de género, entre otros).

4. ENTRADA DE COLOMBIA COMO SOCIO Y SUS IMPLICACIONES LEGALES

La ratificación del ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información’ se acopla al derecho interno, a partir de la Ley 1839 de 2017, y le confiere ventajas comparativas a Colombia con respecto del resto de países para empezar a adherirse a un proyecto de interoperabilidad con la OTAN. No obstante, se debe señalar que, en el ámbito internacional, (paralelo al proceso que se estaba llevando de forma interna por el legislativo y el judicial a partir de la solicitud del ejecutivo para aprobar la norma) la OTAN aceptó a Colombia, en el 2016, para empezar conversaciones que pudieran concluir en un ‘*Individual Partnership and Cooperation Program*’ (IPCP) (Gobierno de Colombia y OTAN, 2018), a fin de darle al país suramericano el estatus de socio global de la organización.

Antes de abordar lo acontecido con el IPCP entre Colombia y la OTAN, es necesario esclarecer a qué hace referencia este estatus de socio y el programa al que el país aspiraba ser parte. A saber, la OTAN consagra tres tipos de *bilateral partnership documents*, los cuales permiten institucionalizar la cooperación de la organización con un país; precisamente, el IPCP es el primero de ellos y es el que menos conlleva responsabilidad para las partes. Este se lleva a cabo cada dos años y está sujeto a las modificaciones que las partes consideren (NATO,

2016). Por ende, no genera obligaciones inamovibles a las partes y no es vinculante, más allá de basarse en el *pacta sunt servanda* (cumplir lo pactado).

Otro programa de relación con la organización es el *Individual Partnership Action Plan* (IPAP), que implica mayores responsabilidades con la organización y que tiene como objetivo producir cambios internos en el país socio, a partir de una articulación en el ámbito político y otra en el ámbito de la seguridad y la defensa (NATO, 2016). A este proceso se le lleva un control interno sobre las reformas que se efectúan, todo ello alineado a las políticas de seguridad y defensa de la democracia que son pilares fundamentales de la OTAN (NATO, 2016). Ahora bien, al buscar generar cambios y apoyarlos en el orden interno, el IPAP se posiciona bajo un mayor ámbito de reglamentación; si bien no genera efectos jurídicos *per se* con la organización, sí lleva a que se generen cambios en el orden interno apoyados desde la OTAN. Por ello, una característica de este tipo de programa es que es desarrollado por países que se encuentran ubicados en la zona geográfica donde se establecen los potenciales miembros de la organización y que aspiran a convertirse en uno; esta razón acarrea mayores responsabilidades y una proyección futura.

El último de los programas es el *Annual National Programme* (ANP) no es vinculante jurídicamente y se desarrolla de forma anual; a diferencia del IPCP, este es de carácter inmutable y se confiere solo a los potenciales miembros que va a tener la organización, ya que con el ANP se da el primer paso para que se produzcan las reformas internas que permitan una adhesión como miembro a la OTAN (NATO, 2016). De esta manera, a pesar de no tener efectos jurídicos de forma directa, influencia en el ámbito interno la toma de decisiones, llevando a que los Estados se adapten a los lineamientos que tiene la organización internacional.

En el 2017, Colombia logró establecer un IPCP con la OTAN, pero solo lo ratificó en el 2018 por el presidente Juan Manuel Santos, en una visita oficial a Bruselas, sede de la alianza. En ese orden de ideas, Colombia no tiene responsabilidades vinculantes con la alianza por su condición de socio (más allá de las propias establecidas por medio de la Ley 1839 de 2017); es decir, el establecimiento del IPCP fue un acercamiento con la organización internacional para cooperar con base con unos objetivos claves.

Por lo anterior, bajo el punto 6.1, el IPCP establece que este programa no constituye ningún tipo de responsabilidad ante el derecho internacional (Gobierno de Colombia y la OTAN, 2018), ajustándose a una negociación del ejecutivo que no requiere ningún tipo de trámite ante el Congreso o la Corte Constitucional, ya que no representa cambios en el derecho interno. Por esta razón, el IPCP, que oficializa a Colombia como país socio, tiene un carácter diferente al acuerdo de cooperación de información, dado que el segundo establece compromisos para la organización y para el país sudamericano al afectar el derecho interno, y generar todo un trámite respectivo frente a las tres ramas del poder público.

En ese orden de ideas, ¿cuáles son los efectos jurídicos que tiene el hecho de que Colombia se convierta en socio para la OTAN? Esta pregunta tiene muchos matices, no obstante, se parte de la perspectiva de que este país sudamericano ya se encontraba realizando actividades conjuntas con esta organización, como acciones contra la piratería en el Cuerno de África, al igual que se han orientado las políticas internas de las Fuerzas Militares colombianas de acuerdo con las características que planea la OTAN; agregando que, como se ha señalado, este programa no es vinculante, pero sí genera responsabilidades compartidas.

Cabe resaltar que el IPCP no es en *strictu sensu* un tratado internacional, dado que no genera responsabilidad ante el

derecho internacional, es fácilmente modificable por cualquiera de las partes y es de corta duración. Asimismo, la naturaleza de los puntos consolidados en el programa tiene una ambigüedad que se diferencia del margen de hermenéutica legal en que está última plantea el deber ser normativo de forma afirmativa; en cambio, el IPCP con la República de Colombia establece un amplio margen de interpretación práctica, a partir de afirmaciones con verbos como ‘considerar’, ‘profundizar’, ‘ensanchar’, que se encuentran dentro de los objetivos fijados en la cooperación con la organización, los cuales apuntan hacia objetivos de política, no tanto a efectos jurídicos. De esta manera, una conclusión a la que puede llegar el lector es que el IPCP no deja de ser un programa por medio del cual dos partes convergen para maximizar sus capacidades conjuntas.

Ahora bien, un lector crítico podría pensar, ¿no existía ya este tipo de compromisos o responsabilidades genéricas por parte de la OTAN y Colombia antes de que se firmara el acuerdo? La respuesta a este interrogante es de carácter afirmativo, ya había habido diversos acercamientos y compromisos conjuntos que les había permitido afianzar relaciones sin necesidad de un programa como el que se plantea en el IPCP; incluso, habían logrado desarrollar acuerdos con una mayor relevancia jurídica e involucramiento de las partes (y compromisos de las mismas, lo cual se evidencia de forma específica en el gobierno de Juan Manuel Santos y el manejo que le dio al acuerdo sobre información, con el fin de que fuera incorporado como ley de la República) como la Ley 1839 de 2017.

Sin perjuicio de lo anterior, persiste la duda sobre los efectos que tienen este tipo de acercamiento con la OTAN, dado que este debe representar algún cambio significativo en el ámbito jurídico en las relaciones entre el país y la organización internacional. Por consiguiente, se puede afirmar que el IPCP consolida las relaciones, fijando un mayor

margen de posibilidades y servicios para el contacto con la organización internacional. Asimismo, y como punto relevante para las Fuerzas Militares, la OTAN y Colombia se destacaban a partir de sus individualidades en las acciones que se efectuaban en el ámbito interno e internacional; en cambio, desde el momento del IPCP, el enfoque refuerza la búsqueda de lograr que las fuerzas confluyan y puedan tener entrenamiento como cuerpo.

Por lo anterior, el IPCP entre Colombia y la OTAN se enmarca en la primera iniciativa de la organización internacional ante sus socios, la cual se sustenta en reforzar las habilidades en seguridad de estos, haciendo especial hincapié en la interoperabilidad (NATO, 2016). Por lo cual, el país se sale de las lógicas de la segunda iniciativa que se basa en la ayuda en situaciones de seguridad y defensa (NATO, 2016). Por ello, al enmarcarse en la referencia del apoyo y el desarrollo de la interoperabilidad, el IPCP amplía las posibilidades del país con respecto de los servicios de OTAN, pero, también, reconoce las contribuciones que pueda hacer Colombia a la organización.

En ese orden de ideas, el IPCP es una forma de oficializar las relaciones con la OTAN, estableciendo la utilidad de forma bilateral, no bajo las responsabilidades que implica un IPAP o un INAP, dado que estos dirigen al país socio hacia las políticas de OTAN, fijando un polo al que seguir; sino que, en el caso de Colombia, el IPCP deja claro que existe potencial de parte y parte, aun cuando se pudieran reforzar las capacidades de la contraparte, sin implicar que haya un deber de guiar las políticas hacia determinados ideales. Al respecto, es importante señalar que en el IPCP se consagran los principios compartidos, lo que implica que la organización y el país tienen cierta afinidad en sus planteamientos base, por esta razón, los lineamientos generales son, en últimas, similares y no necesitan cambios sustanciales para la consolidación de la cooperación.

El IPCP implica para el país el hecho de poder tener acceso a más programas de la OTAN, contribuir con la organización en términos educativos y estratégicos, y acelerar el tránsito de las Fuerzas Militares colombianas hacia la interoperabilidad. En ese sentido, el IPCP, si bien no es de obligatorio cumplimiento, sí configura la posibilidad de nuevas acciones por las partes; es decir, el IPCP entre Colombia y la OTAN formaliza y posibilita acciones conjuntas. Así las cosas, Padilla señala:

Este acuerdo, denominado '*Individual Partnership and Cooperation Programme* (IPCP)', le otorga formalidad a la relación entre nuestro país [Colombia] y la OTAN, concediendo el acceso a una multiplicidad de programas que esta organización ha puesto a disposición de sus socios; además, permite incursionar en el más selecto club de buenas prácticas en materia de defensa y abre las puertas para la participación de contingentes colombianos en las operaciones que la Alianza desarrolla en diferentes lugares del mundo (2008, p. 23).

Ahora bien, ¿cuáles son los programas hacia los que se orienta el IPCP de la OTAN con Colombia? El documento oficial los consagra en el numeral 3 del acuerdo, en el cual se resaltan la cooperación para mejorar las relaciones entre el país, la organización internacional y el mejoramiento de las Fuerzas Militares colombianas para llevarlas a la interoperabilidad, mejorar sus capacidades y fortalecer la política de seguridad y defensa; todo ello a partir de un proceso educativo (Gobierno de Colombia y la OTAN, 2018). Con este propósito, el centro del programa se encuentra enfocado hacia el fortalecimiento educativo y de entrenamiento de personal, y no se encuentra dirigido hacia la conducción de operaciones conjuntas con la OTAN en el ámbito internacional.

No obstante, y a pesar de que en un inicio del texto se plantea el acoplamiento de Colombia a los parámetros que implementaba la OTAN dentro de la organización, también el país andino aporta capacidades en diversas áreas (como el

desminado humanitario, la lucha contra el narcotráfico, las Fuerzas Especiales, la guerra asimétrica y contra explosivos, etc.), teniendo como panorama la formación en el largo plazo de un *'Partnership training and education center'* (PTEC, por sus siglas en inglés), en el que se puedan formar soldados internacionales, incluyendo aquellos de los países miembros de la OTAN (Gobierno de Colombia y la OTAN, 2018). En ese sentido, el IPCP se hace por dos partes iguales en el marco legal internacional, reconocidas para cooperar.

Por último, se debe hacer la salvedad de que son diferentes las figuras de 'socio' y de 'miembro' ante la OTAN y su marco legal; hecho que implica que Colombia tenga un estatus diferente en la organización con respecto de los países más importantes que la componen, como Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido, entre otros. En el ámbito normativo-político, se pueden señalar dos diferencias clave: en primer lugar, las atribuciones de soberanía, dado que los países que conforman la OTAN le han cedido parte de sus derechos y obligaciones, mientras que Colombia no ve afectada su soberanía de forma alguna. En segundo lugar, las obligaciones legales, dado que, al no ser parte, no debe mantener determinados parámetros de la organización, como un nivel de presupuesto de seguridad, de hombres en las fuerzas de la organización, entre otros; igualmente, los Estados de la OTAN no se encuentran en la obligación de utilizar la defensa colectiva con Colombia (diferente a un ataque a sus miembros), dado que al país no lo rige el tratado del Atlántico Norte.

Lo anterior se debe a causa de los limitantes que le impone a Colombia el artículo 10 del Atlántico Norte, dado que al no estar ubicado geográficamente este país en Europa o Norteamérica, no es candidato a ser miembro de la alianza; por lo tanto, la máxima relación que podría tener con la misma sería un programa de tipo IPAP.

Cabe señalar que, si bien ya se ha señalado el carácter legal que tiene la alianza, esto no implica que el estatus de Colombia frente a la organización no se vea comprometido en caso de que no cumpla con los compromisos en el marco de la cooperación; esto es crucial recalcarlo puesto que al lector le podría quedar la idea errónea de que este, al no configurarse de forma vinculante ante el derecho internacional, no obliga al cumplimiento de las responsabilidades. Por el contrario, si este país quiere seguir abierto a las dinámicas y programas conferidos por la organización, es necesario que cumpla con lo pactado para un fortalecimiento mutuo; la sanción se da más en el ámbito político, que jurídico.

5. CONTEXTO DE COLOMBIA RESPECTO DE OTROS CASOS

Colombia no es el único país con el estatus de socio, lo cual permite ver las implicaciones que se pueden generar y el nivel de compromiso que fue adquirido por el mismo en el marco del IPCP. En este corto apartado se dará cuenta de un proceso diferente al señalado en los acápite anteriores (sin contradecirlo), debido a que, si bien los acercamientos con la OTAN han sido importantes, en términos comparativos, respecto de lo estipulado con otros socios, Colombia no cuenta con grandes compromisos con la organización, y, por el contrario, al ser tan nueva la cooperación (por lo menos su formalización), el país apunta hacia intercambios cortos que se concentran en el campo del entrenamiento y la educación.

Lo anterior se puede evidenciar con las instituciones que intermedian desde los países con la OTAN, o con las que esta tiene una relación directa. Al examinar detenidamente esta información se puede encontrar que Colombia, a diferencia de los otros socios globales (con excepción de

Mongolia) y la mayoría de los socios en general (parecidos a socios como Bosnia y Herzegovina), solo tiene a tres instituciones que intermedian con la organización internacional: el jefe de Estado, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa (NATO, 2015). Mientras que el resto de los socios globales incluye una participación de otras entidades como sus respectivos parlamentos (con excepción de Afganistán).

Otro punto con respecto del nivel de compromiso del país se puede ver a partir de la *partnership platform*, la cual busca consolidar por medio de la *partnership interoperability initiative* (PII) que abre la posibilidad de cooperar con ciertos socios para que refuercen sus sistemas y puedan desempeñar operaciones conjuntas con la organización. El IPP fue lanzado en la Cumbre de Gales, en la cual se afirmó:

We have therefore adopted a comprehensive Partnership Interoperability Initiative to enhance our ability to tackle security challenges together with our partners. Here in Wales, our Defence Ministers launched the Interoperability Platform, meeting with 24 partners 1 that have demonstrated their commitment to reinforce their interoperability with NATO. These partners have been invited to work with us to take forward dialogue and practical cooperation on interoperability issues. [...] We stand ready to consider the addition of other partners as their contributions and interests warrant (NATO, 2014a, párr. 88).

Abriendo la posibilidad para acciones conjuntas con los socios, y de forma especial con los socios globales, para crear un sistema más interoperable en el ámbito de la seguridad. No obstante, Colombia mira esta iniciativa como una aspiración a futuro en su IPCP, pero no en el presente, puesto que, a pesar de que la Cumbre de Gales contempló la posibilidad de brindar interoperabilidad dentro de procesos de entrenamiento, también afirmó que estos serían para socios especiales que se encontraran realizando operaciones conjuntas con la organización internacional, tal y como fue el caso de las operaciones en Afganistán (NATO,

2014a, párr. 88); así se podrían desempeñar de mejor manera en el ámbito internacional con las Fuerzas de la organización. Por lo anterior, Colombia, a pesar de ser 'socio global', programa dentro del cual se le abren posibilidades, aún tiene limitantes, por cuanto debe cumplir ciertos requisitos (como participar de forma más activa en operaciones internacionales) para poder acceder a mayores derechos dentro de la organización y acelerar el proceso de la interoperabilidad en el marco de sus Fuerzas Militares con las fuerzas de la organización.

Ahora bien, como colofón a este apartado se deben señalar los compromisos adquiridos por otros dos países socios globales de la OTAN y participantes en la IPP: Japón y Australia, los cuales tienen a su primer ministro y a sus parlamentos en su participación con la organización. Estos dos países, pero de forma más específica Australia, se comprometieron al intercambio de información, apoyo y cooperación en operaciones (IPCP Australia-NATO, 2017; IPCP Japón- NATO, 2014), así como a reforzar los entrenamientos de sus unidades con la OTAN; ante estos mayores compromisos y dejar abierta la posibilidad para ejecutar acciones, ambos países (pero en mayor medida Australia por el amplio margen de acciones que fija para desempeñar con la OTAN) generaron una mejor prospectiva para lograr la interoperabilidad con las fuerzas de la OTAN. Mayores derechos acarrear mayores deberes. Colombia tiene compromisos mínimos para ser socio global, pero, a medida que se consolide su estatus, podrá reforzar nuevas posibilidades y compromisos cada dos años con la evaluación del IPCP.

6. CONCLUSIÓN DE LA INTEROPERABILIDAD CON LA OTAN: IMPLICACIONES, RETOS Y PERSPECTIVAS

Una primera conclusión con la que debe quedar el lector es que la OTAN se está abriendo a nuevos escenarios en temas de seguridad, lo cual le ha implicado buscar alianzas y socios con los que pueda desempeñarse de forma conjunta. Esto crea posibilidades para Colombia, la cual ha encaminado un proceso de cooperación que involucra al país en términos jurídicos.

Ahora bien, Colombia está orientando la interoperabilidad con la OTAN a partir de la educación y el intercambio de información y de instrucción; hecho que no implicaría una acción directa planeada de las Fuerzas Armadas colombianas fuera del territorio nacional; ahora bien, esto no descarta la idea, porque, como se ha señalado en el IPCP firmado entre la organización y el país, Colombia presenta como posibilidad pertenecer al PII, por medio del cual los países socios tienen que entrar a apoyar las operaciones a nivel internacional, lo cual implicaría un uso de la fuerza del país en otro territorio, todo ello con el objetivo de mejorar las relaciones y compaginar dinámicas de las Fuerzas Armadas colombianas y el ejército permanente de la OTAN.

Con base en lo anterior, se debe señalar que la interoperabilidad con la OTAN todavía tiene muchos desafíos, los cuales se articulan con una normatividad que avanza en torno de la mejora de capacidades por parte de las Fuerzas Armadas. No obstante, estos prospectos legales deben comenzar a implementarse para lograr un proceso de calidad, por medio del cual las Fuerzas Militares colombianas adquieran capacidades y muestren su potencial en el mundo, ante la proyección en participación de misiones como control de crisis.

Aun cuando se han logrado avances macro en la legislatura y en la iniciativa por parte del ejecutivo colombiano, esto no implica que el país no tenga otros retos, ya que, como se ha señalado, el cambio de las Fuerzas Armadas para lograr los estándares alcanzados por la OTAN depende de desarrollos a nivel institucional (que tienen poca relación con la configuración de las leyes colombianas). Los que deben ser objeto de afectación para la transformación de las Fuerzas son los planes operacionales, la doctrina, la organización, las políticas y demás apartados propios de la institución militar, puesto que solo así se puede lograr la interoperabilidad con la organización internacional.

Por último, no deja de ser una prospectiva positiva la que se refleja entre la OTAN y Colombia, dado que las buenas relaciones sustentadas llevan a que se pueda configurar un escenario de interoperabilidad en el cual las Fuerzas Armadas colombianas ofrezcan todas sus capacidades en campos en los que esta se ha desempeñado (como contrainsurgencia, desminado, narcotráfico, entre otros), y un campo en el cual la OTAN contribuya a Colombia en la configuración de las políticas internas de seguridad y defensa, poniendo la discusión sobre temas como transparencia y género. No obstante, estos son los primeros pasos en los compromisos con la OTAN, por lo que existe la posibilidad de reforzar la cooperación bilateral.

CAPÍTULO 3

EFFECTOS POLÍTICOS DEL TRATADO DE ASOCIACIÓN DE COLOMBIA CON LA OTAN¹

*Yaen Hassan Serrano*²

*Luis Alexander Montero Moncada*³

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
“GENERAL RAFAEL REYES PRIETO”

RESUMEN

El presente capítulo tiene como objetivo hacer un análisis de los efectos y las discusiones políticas que se dieron con respecto del tratado de asociación estratégica de Colombia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Para este fin, se tomaron como puntos de referencia los pronunciamientos de diferentes sectores políticos nacionales,

-
- 1 Capítulo de libro resultado de investigación vinculado en colaboración a los proyectos de investigación: a) “Interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con OTAN”; y b) “Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional en Colombia en el Contexto Nacional, Regional y Hemisférico en el Decenio 2015-2025”, ambos proyectos en la línea de investigación “Políticas y Modelos de Seguridad”, adscritos al grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS registrado con el código COLO104976 vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales -CSEDN- y a la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” de Colombia. Capítulo de libro presentado como opción de grado para optar por el título de Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.
 - 2 Oficial del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Contacto: yahas20@hotmail.com
 - 3 Politólogo con énfasis en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Magíster en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos del Instituto de Estudios Políticos de París Sciences-PO, Universidad Externado de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. PhD (c) en estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Magíster *Honoris Causa* en Inteligencia Estratégica de la Escuela de Inteligencia del Ejército “BG Ricardo Charry Solano”. Experto en: Inteligencia Estratégica, Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa, Operaciones Especiales, Terrorismo y Contraterrorismo y Medio Oriente. Docente universitario e investigador del Departamento Ejército, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Contacto: alexander.montero@gmail.com

fueran favorables o desde una perspectiva crítica al proceso del tratado de asociación, y de diversas posiciones políticas asumidas durante el trámite legislativo y la primera etapa surtida en la Corte Constitucional.

PALABRAS CLAVE

Efectos políticos, Congreso, Corte Constitucional, tratado, trámite.

ABSTRACT

The purpose of this chapter of the book is to analyze the effects and political discussions that took place around the Strategic Partnership Treaty of Colombia to the North Atlantic Treaty Organization (NATO). For this purpose, the pronouncements of different national political sectors were taken as reference points, both favorable and from a critical perspective to the processes of the Association Treaty, as well as the diverse political positions assumed during the legislative process and the first stage of the Constitutional Court.

KEY WORDS

Political Effects, Congress, Treaty, Constitutional Court, Procedure.

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *Colombia como Socio Global de la OTAN: Un trámite de largo aliento.* 3. *Inicio del Trámite Formal: Interés Nacional con vicios de trámite.* 4. *El Tratado frente a los Medios: Un debate público.* 4.1. *Primera etapa, 2008.* 4.2. *Segunda etapa, 2009.* 4.3. *Tercera etapa, 2013.* 4.4. *Cuarta etapa, 2014.* 4.5. *Quinta etapa, 2015.* 4.6. *Sexta etapa, 2016.* 4.7. *Séptima etapa, 2018.* 5. *Visiones políticas durante el trámite en Senado y Cámara.* 6. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la autonomía de la cual que gozan los Estados a la hora de tomar sus decisiones en materia de desarrollo económico y supervivencia dentro de un orden global, no es más que una ilusión, en medio de la cual todos son como piezas de un sistema, en el que cada uno tiene una función, y quizás la obligación, de contribuir activamente al funcionamiento del mismo, si lo que desea realmente es ser actor protagónico y sobrevivir al mar de factores internos y externos que amenazan la estabilidad y supervivencia misma de los Estados. En el escenario actual no sería arriesgado considerar que los intereses del orden global están por encima de los intereses individuales del Estado Nación; por tal razón, al observar con atención el contexto actual del orden global, en aras de garantizar su presencia como Estado y su proyección a futuro, Colombia debe conocer los fenómenos y actores que representan una amenaza seria para su seguridad y tomar medidas inmediatas que le permitan anticiparse a las mismas.

Está en cabeza del poder político la obligación de tomar las decisiones pertinentes que le proporcionen a la nación las herramientas necesarias para la protección de sus intereses. Resulta tan relevante dicha responsabilidad, que al considerar la seguridad y defensa como el principal interés nacional, garante de la búsqueda de los demás intereses, la política exterior colombiana ha decidido enfocar su mirada hacia la participación activa en instancias multilaterales, bajo el entendido de que la seguridad de la nación va más allá del sostenimiento de un orden interno, entendiendo que las amenazas externas son parte de la realidad que vive el ordenamiento internacional actual, y el no observarlas puede llevar a la caída de las instituciones y, en consecuencia, del Estado mismo.

De tal forma, y considerando el escenario actual a nivel regional, Colombia ha decidido buscar mayor participación y protagonismo en temas álgidos de la región, bajo la premisa de mantener su autonomía en materia de relaciones exteriores. Por este motivo, como parte de la ejecución de su estrategia en materia de relaciones internacionales, se ha suscrito un acuerdo de cooperación entre Colombia y la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), por medio del cual se busca la proyección de una hoja de ruta a futuro para las Fuerzas Armadas colombianas y el fortalecimiento de sus habilidades y capacidades, de forma que se conviertan en referentes a nivel internacional.

Con base en lo anterior, y teniendo como base el ambiente actual que se vive en materia de seguridad e intereses regionales, el presente capítulo busca dar a conocer el objetivo principal del acuerdo suscrito entre Colombia y la OTAN y el alcance que su implementación tendrá para los intereses del país. Con este propósito en mente, se ha dispuesto presentar al lector un recorrido por las actuaciones de mayor relevancia que han representado la asociación de Colombia con una organización tan prestigiosa y representativa, como la OTAN. Para dicho fin, se dispuso la exposición del material en tres segmentos; el primero pretende presentar de manera general el desarrollo del proceso de materialización del acuerdo, partiendo desde una simple intención de participación en prospectiva para el país hasta el estudio legal de la constitucionalidad de la entrada en vigor del mismo; el segundo mostrará la participación que han tenido los medios de comunicación a lo largo de la evolución cronológica del acuerdo entre los dos actores; el tercero y último presentará las motivaciones y argumentos de quienes apoyan la iniciativa del gobierno, frente a aquellas posiciones que no la ven con buenos ojos.

Al finalizar, y bajo el interés del conocimiento general de un tema de relevancia presente y futura para la nación, se

espera alcanzar el objetivo de destacar la importancia que tiene para el país el hecho de proyectarse a través de sus Fuerzas Armadas como un referente en materia de seguridad y defensa, con capacidades propias que le permiten aportar en el mantenimiento de la seguridad y la paz internacional.

2. COLOMBIA COMO SOCIO GLOBAL DE LA OTAN: UN TRÁMITE DE LARGO ALIENTO

El ingreso de Colombia como socio global de la OTAN no es más que la materialización de las intenciones que vienen desde el 2006, durante el gobierno del expresidente Álvaro Uribe, a través de su canciller Carolina Barco, quien manifestó en una entrevista radial (según informó el diario El Espectador) una supuesta sugerencia por parte de algunas autoridades de la primera potencia mundial, dentro de un plan que buscaba explorar la conformación de un grupo de naciones latinoamericanas ‘amigas’:

Estados Unidos ha propuesto que miremos toda nuestra relación y lo que tiene que ver con los distintos aspectos. Esta es una de las posibilidades que se ha planteado, pero no es la única [...] en este momento no hay ninguna decisión. (El Espectador, 2013).

Aunque en su momento dichas declaraciones no tuvieron mayor trascendencia en el escenario interno y externo, ya marcaban unas claras intenciones de participar de manera activa con la que quizás es considerada la principal alianza de naciones a nivel mundial en materia de seguridad y cooperación militar. Es así como varios sectores políticos se pronunciaron en contra del tema, al no considerarlo conveniente, mientras que otros lo vieron con simpatía; sin embargo, este no prosperó en razón a que la misma

organización manifestó que Colombia no cumplía con los criterios geográficos para ser parte de la alianza.

Pese a que el tema no prosperó en el 2006, en el 2013 durante el primer cuatrienio del entonces presidente Juan Manuel Santos Calderón, fue él mismo quien confirmaría que su gobierno y la OTAN iniciarían diálogos para programar una cooperación conjunta contra el crimen organizado, intención que se vio materializada el 6 de junio del mismo año, en Bruselas, Bélgica, con la firma de un acuerdo con la OTAN para el intercambio de información y seguridad. Este sería el primer memorando de esta naturaleza que la organización firmaba con un país latinoamericano.

La preparación de dicho acuerdo estuvo en manos del entonces ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, quien sostuvo diálogos con el general estadounidense Phillippe Breedlove, comandante supremo aliado, acerca de temas de cooperación en seguridad, integridad y transparencia, así como el fortalecimiento de la cooperación de las Fuerzas Armadas colombianas con este organismo multilateral y la experiencia que Colombia podía aportar en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

Es importante destacar que tras la firma del acuerdo, el mismo ministro enfatizó que la alianza buscaba tener acceso a conocimiento, experiencia y buenas prácticas en materia de misiones de paz, misiones humanitarias, Derechos Humanos, procesos de transformación y mejoramiento del sector defensa, además de aportar en la lucha contra el narcotráfico, aclarando que el documento no otorgaba a Colombia rango de socio, sino que establecía formas de cooperación para intereses comunes (Semana, 2013)

De igual forma, otro evento que deja ver la voluntad de cooperación en escenarios internacionales por parte de Colombia es la participación en el 2015 del buque de la Armada nacional, ARC 7 de Agosto, en la Operación Atalanta, liderada

por la Unión Europea y cuyo fin era contrarrestar el incremento de la piratería y robo a mano armada en el mar del Cuerno de África y la parte occidental del Océano Índico, que cubría más de 2000000 millas náuticas cuadradas en el sur del Mar Rojo, el Golfo de Aden y gran parte del Océano Índico y territorio costero de Somalia, incluyendo su territorio y aguas internas.

Posterior a concluir su participación en la Operación Atalanta, el buque OPV ARC 7 de Agosto, se unió a la operación *Ocean Shield*, de la Organización del tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el Golfo de Aden, en un ejercicio contra la piratería. Hechos que le merecieron el reconocimiento público de parte de esta organización, en el marco del Foro Internacional de Seguridad, que se llevó a cabo en la ciudad de Halifax (Canadá), oportunidad en la que se exaltó la participación de la nación latinoamericana en la ejecución de las operaciones de seguridad marítima multinacional.

En este camino, en septiembre del 2013, el ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón presentó a consideración del Congreso el proyecto de Ley 168 de 2013 Cámara-086 de 2013 Senado, el acuerdo de cooperación firmado con la OTAN, en el cual se expresaba con claridad que el mismo no implicaba la presencia de tropas extranjeras en territorio colombiano y tampoco convertía a este país sudamericano en miembro de la organización. Temas que en su momento fueron eje de tensión en la región, al despertar preocupación en países como Venezuela, Nicaragua y Bolivia, los cuales a causa de una mala interpretación con respecto de los pronunciamientos veían esta iniciativa como una amenaza a la independencia política de la región y una puerta de entrada a posibles intervenciones armamentistas en contra de la comunidad iberoamericana.

3. INICIO DEL TRÁMITE FORMAL: INTERÉS NACIONAL CON VICIOS DE TRÁMITE

Por tal razón, y con el interés de calmar los ánimos regionales, el Ministerio de Defensa manifestó que el acuerdo firmado formaba parte de “una estrategia de cooperación internacional que se despliega en los ámbitos bilateral y multilateral” y que, conforme al proyecto de ley presentado por el ministerio mismo, “esta política no solo busca mayor efectividad contra la delincuencia transnacional y otras amenazas, sino también orienta la visión de futuro de las Fuerzas Armadas de Colombia”. Pese a que dicho comunicado no fue suficiente para obtener el apoyo de los países en desacuerdo, sí sirvió para dar mayor claridad del tema a sectores del interior que no aprobaban la iniciativa del gobierno y al pueblo mismo, que incluso desconocía el propósito del mismo (El Espectador, 2014).

Acto seguido, el ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón presentó ante el Congreso de la República el proyecto de Ley 168 de 2013 por medio del cual se solicitó la aprobación del “Acuerdo entre Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información”, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013. Dicho acuerdo hizo parte de la estrategia de cooperación internacional que adelantó el Ministerio de Defensa y que, a su vez, se constituyó como un objetivo estratégico de la nación a fin de establecer medidas para el intercambio y la protección de la información compartida entre ambas partes y fortalecer las relaciones de cooperación con organismos multilaterales, no solo con la visión de aumentar su efectividad en la lucha contra el crimen transnacional y las demás amenazas emergentes, sino también con una visión a futuro de trazar una hoja de ruta para las Fuerzas Armadas de Colombia que les permita aportar, desde la

instrucción, su experiencia en lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia transnacional.

Asimismo, el acuerdo buscaba contribuir al fortalecimiento de capacidades con nuevas capacitaciones en temas en que fueran fuertes los países de la OTAN, por su experiencia a nivel internacional, y que serían base para elevar los estándares profesionales y operacionales de las Fuerzas Armadas colombianas, como las misiones humanitarias, las misiones de paz, los Derechos Humanos, la justicia militar, entre otros.

Pese a que el estudio del acuerdo ‘pasó el examen’ en el Congreso, la Corte Constitucional después de su revisión, y por intermedio de su oficina de prensa, en comunicado n.º 24 del 03 de junio de 2015, informó que la Ley 1734 de 2014 se declaraba inexecutable “debido a la configuración de un vicio de procedimiento insubsanable durante el trámite legislativo: la imposibilidad de verificar el número de senadores que aprobó el proyecto de ley durante el segundo debate” (Clavijo Piñeros, 2017 p. 6), decisión tomada en sala plena de la Corte por la magistrada ponente Myriam Ávila Roldán. Como es sabido, para que la iniciativa presentada por el Ministerio de Defensa fuera sancionada como ley, fue necesario su estudio y análisis en las 2 cámaras del Congreso, las cuales, respectivamente y conforme al tema que correspondía el proyecto, debieron debatir en comisión y en plenaria, y hacer las modificaciones a que hubiere lugar en cada una de ellas, para que una vez que cada cámara aprobara por votación mayoritaria el proyecto de ley en dos debates y este fuera enviado a la Presidencia de la República para su sanción. De acuerdo con lo expuesto, el trámite legislativo se dio de manera correcta, razón por la cual el día 08 de septiembre de 2014, se expidió, se hizo pública y entró en vigencia la Ley 1734 de 2014.

No obstante, aún faltaba la revisión por parte de la Corte Constitucional, la cual determinaría la exequibilidad o

inexequibilidad de la ley en discusión. Es así, como una vez revisada la norma demandada por parte de la Corte y en ponencia de la magistrada Myriam Ávila Roldán, mediante sentencia C-337/15 se declaró la inexequibilidad de la Ley 1734 de 2014, dejando su vigencia el 03 de junio del mismo año. Es importante añadir que la decisión tomada por la Corte (conforme lo expresa en la sentencia misma en su parte concluyente), respecto de considerar la configuración de vicio de procedimiento insubsanable en trámite legislativo, tiene su fundamento en el hecho de que:

[...] el vicio de procedimiento que se configura es de carácter insubsanable por cuanto en el momento preciso de llevarse a cabo la votación de la iniciativa legislativa 086 de 2013 ante la Plenaria del Senado de la República (segundo debate), ni del acta de sesión ni de la certificación respectiva es posible acreditar las exigencias constitucionales de *quórum decisorio* y de la aprobación por la *mayoría simple*, así como tampoco se logra establecer el requisito legal que consagra el artículo 123-4 de la Ley 5ª de 1992. (Corte Constitucional, 2015).

Dicho en otras palabras, no se siguió el procedimiento correcto que permitiera dejar constancia de la real asistencia y posterior votación mayoritaria de senadores a favor del proyecto de ley durante el segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República, situación que al no ser comprobable, tampoco permitió garantizar que la decisión se tomó producto de la voluntad democrática y política de la cámara, a la cual correspondía por mandato constitucional expresar su beneplácito ante este tipo de procedimientos aprobatorios.

Como es sabido, en junio de 2015 se dio por terminada la era de Juan Carlos Pinzón al frente de la cartera de defensa y se dio paso al abogado Luis Carlos Villegas, quien se venía desempeñando desde el 2013 como embajador de Colombia en Washington. El nuevo ministro de Defensa tenía una trayectoria importante en el sector público y privado, carta de presentación que le otorgaba una gran experiencia como

negociador y lo enfrentaba al reto de construir paz y preparar a las instituciones militares para los retos venideros, en un escenario de terminación del conflicto. Desde luego, la materialización de la intención del presidente por sacar adelante al acuerdo con la OTAN era uno de los puntos en la agenda del nuevo ministro, quien dio continuidad al proyecto, y en octubre 22 de 2015, junto con la ministra María Ángela Holguín, radicaron el proyecto de Ley n.º 098/2015 en el Senado, y dieron inicio de nuevo al trámite legislativo que buscaría la aprobación del “acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del atlántico Norte, sobre cooperación y seguridad de la información”, suscrito en Bruselas, Bélgica, el 25 de junio de 2013.

De esta manera, los proyectos de ley n.º 98/2015 y 194 /2016, radicados en Cámara y Senado, respectivamente, fueron debatidos en las respectivas cámaras, conforme los requisitos procedimentales requeridos, logrando su aprobación en ambas instancias y posterior promulgación y publicación de la ley 1839 de 2017 en el diario oficial, por medio de la cual se aprobaba el acuerdo de cooperación entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del atlántico Norte. De esta forma, y conforme lo expresa la misma ley, actualmente su ejecución se encuentra a espera de la revisión por parte de la Corte Constitucional, conforme lo ordena el artículo 240–10 de la Constitución Política.

4. EL TRATADO FRENTE A LOS MEDIOS: UN DEBATE PÚBLICO

Los medios de comunicación nacionales han jugado un papel importante a lo largo de todo el proceso, gracias a la permanente difusión de los eventos más relevantes respecto de los avances obtenidos. Es así como, en el 2006 siendo

presidente Álvaro Uribe Vélez, y conforme a declaraciones radiales hechas por la entonces canciller Carolina Barco, se informa como ya Colombia había insinuado la posibilidad de ser 'miembro extra' de la OTAN, supuestamente por sugerencias de mandatarios de Estados Unidos, como parte de sus intenciones por conformar un grupo de países amigos de la organización, en Latinoamérica. Dichas declaraciones no tuvieron en su momento mayor trascendencia, sumado a que algunos personajes públicos entonces manifestaron sus dudas frente a lo inconveniente para el país, que dicho supuesto se materializara.

4.1. PRIMERA ETAPA, 2008

Conviene recordar las publicaciones hechas por el diario el Espectador en agosto del 2008, cuando siendo ministro de Defensa Juan Manuel Santos, manifestó la posibilidad de participar en operaciones con la OTAN, mediante el envío de tropas a Afganistán, las cuales operarían bajo la bandera española: "Creemos que hay que empezar a pensar en el posconflicto y en el papel que pueden jugar las tropas colombianas en misiones de paz en el mundo" (El tiempo, 2008). De igual forma, el señor General Freddy Padilla de León, quien entonces fuera comandante de las Fuerzas militares colombianas, manifestó que era un asunto que estaba en estudio y que, de llevarse a cabo, podrían desempeñarse en tareas como desactivación de minas y lucha contra el narcotráfico, campos en los cuales Colombia contaba con amplia experiencia.

4.2. SEGUNDA ETAPA, 2009

El mismo diario en el 2009 registró un nuevo hecho que reforzaría la posibilidad de una posible participación de

Colombia con la OTAN, más específicamente con la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) de Afganistán, siendo el propio portavoz de la OTAN, Carmen Romero, quien confirmaría la ejecución de estudios de las modalidades de encaje de la unidad colombiana, de unos 150 efectivos, quienes se instalarían como parte de la unidad española de reconstrucción provincial (PRT) en el cuartel general de Kabul, hecho ante el cual la ministra española de defensa, Carmen Chacón, mostró una posición favorable diciendo que "España estaría dispuesta a acoger una unidad del ejército colombiano en las bases de apoyo de Herat, y la unidad de reconstrucción provincial (PRT) de Qala i Naw" (El Tiempo, 2009).

4.3. TERCERA ETAPA, 2013

Posterior a los acercamientos vistos, en el 2013 se dio inicio a las conversaciones formales entre el gobierno de Colombia y la OTAN, con el propósito de entablar un acuerdo de cooperación entre las partes que permita fortalecer las relaciones e intercambiar experiencias, como parte de la estrategia de fortalecimiento de las Fuerzas Armadas colombianas, frente a las nuevas problemáticas del orden internacional. De esta manera, Colombia participó por primera vez en una reunión con la OTAN en Monterrey, Estados Unidos. La temática central de la misma se denominó 'Construyendo integridad', a la cual asistieron 138 países, siendo Colombia el único invitado latinoamericano, hecho que representó el reconocimiento a la nación por sus avances en el manejo transparente de los recursos del sector defensa, además de un paso en firme que lo acercaba a la organización como uno de sus socios aliados y que a su vez hacía parte de las buenas prácticas que esta última buscaba compartir con otras naciones.

Durante dicho foro, la viceministra de Defensa para la Estrategia y Planeación, Diana Quintero, responsable de la

delegación colombiana, presentó los avances y estrategias utilizados en la lucha contra el terrorismo y el crimen en Colombia. Como muestra de la gestión adelantada, la viceministra destacó la creación de la Comisión de Ética para los Recursos Extraordinarios y la observancia que esta ofrece a la opinión pública frente a los presupuestos y la forma en qué se están gastando, así como el trabajo de la general Luz Marina Bustos al frente de la Dirección Financiera de la Policía Nacional, y su buen manejo administrativo en la institución (El Tiempo, 2013). Desde este momento, se empezaba a definir la visión que se tenía respecto de las relaciones que a futuro se buscaban con la organización, viéndola no solo como una opción de alianza militar, sino como un escenario de buenas prácticas, tanto en defensa, como en doctrina y entrenamiento.

Revista Semana, importante medio de difusión a nivel nacional, ha hecho un seguimiento permanente a los hechos relacionados con la aprobación del acuerdo entre Colombia y la OTAN, y es así como, en junio de 2013, en su artículo titulado “Colombia en la OTAN: una posible alianza en el futuro, una propuesta en el presente” hizo mención a un documento del año 2005, publicado por el expresidente de España José María Aznar, titulado “El informe OTAN: Una Alianza para la Libertad, cómo transformar la Alianza para defender efectivamente nuestra libertad y nuestras democracias a propósito del 60 aniversario de la OTAN”.

En él se planteaba la necesidad de actualización y transformación de la estructura y los objetivos de la OTAN, conforme a la evolución misma de la situación política a nivel mundial y la aparición de factores que amenazaban la libertad y seguridad colectiva que por principio defendía la alianza, dentro de los que estaban la aparición de regímenes totalitaristas y con pretensiones nucleares, que buscaban extender su influencia y control más allá de sus pueblos.

De aquí que el documento planteara la necesidad de mecanismos que contribuyan a la creación de democracia y a su expansión, considerando a la OTAN como ese representante que dentro de sus procesos de ampliación debiese adherir a sus filas países con democracias arraigadas y efectivas, que hayan peleado contra el flagelo del terrorismo y comprometidas con la promulgación de sistemas de vida libre y el respeto por los derechos humanos. Para tal propósito, el informe cree procedente dejar incluso de lado el énfasis regional que la caracterizaba y abrir las puertas a naciones de otras latitudes, que a futuro la convirtieran en una organización de seguridad y defensa a escala mundial. “La OTAN vista así se convertiría en el instrumento militar de las democracias frente a los totalitarismos” (Bernal, 2013).

De esta manera, ya desde el 2005, se configuraba un escenario propicio a futuro para Colombia y sus intenciones por formar parte de una organización de carácter internacional cuyo eje principal es la seguridad colectiva en medio de una era de terror y vulnerabilidad para la humanidad.

Es así como, haciendo seguimiento al tema, en el año 2013 hizo públicos los actos del entonces ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón, y el primer mandatario de la nación, Juan Manuel Santos, quienes viajaron a Bruselas, Bélgica, para formalizar la solicitud y posterior firma del acuerdo que le significaría el ingreso a Colombia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en la categoría de socio global, “siendo así el único país de América Latina con ese privilegio”. Por otra parte, se precisa la importancia que para el mandatario tiene ser parte activa de la comunidad internacional, si se pone a consideración que muchos de los problemas que hoy enfrenta el país tienen un carácter cada vez más global y por ende requieren del apoyo y la atención de otros países para su solución.

Sería prudente mencionar, acerca de la claridad de la información suministrada a la población, a través de la cual se enfatizó la sustanciación del acuerdo firmado y el alcance del mismo para el país. Desde el momento mismo de presentada la iniciativa, por declaraciones del ministro de Defensa, se puntualizó el hecho de que la condición vinculante con la OTAN no implicaba la presencia de tropas extranjeras en territorio colombiano y tampoco el ingreso de Colombia como miembro de la Alianza.

De tal forma, la iniciativa formó parte de una estrategia de cooperación internacional, que buscaba la participación del país en ámbitos bilaterales y multilaterales, en aras de acceder al conocimiento, experiencia y buenas prácticas de países europeos en materia de operaciones de paz, humanitarias, justicia penal militar y procesos de transformación del sector defensa y seguridad. Sumado a esto, este tipo de participación le permitiría a las Fuerzas Armadas colombianas ofrecer los conocimientos y capacidades adquiridas a lo largo de décadas de lucha en contra del terrorismo, el narcotráfico y otras formas de crimen organizado, además de fortalecerse en otras capacidades propias de las prácticas de la OTAN.

Como era de esperarse, las reacciones a nivel internacional no se hicieron esperar y frente a las mismas, los medios de información dieron a conocer las posturas de los mandatarios de las naciones vecinas. Por parte del gobierno de Venezuela, el anuncio del presidente Juan Manuel Santos fue considerado como una afronta en contra de las naciones vecinas y un giro negativo hacia una agenda de desestabilización regional, además de un ataque en contra de la revolución bolivariana, según palabras del presidente venezolano Nicolás Maduro (Guerrero, 2013).

Por su parte, el presidente de Nicaragua Daniel Ortega consideró que la participación de una nación latinoamericana con la OTAN, como un elemento de destrucción del

proceso de unidad que vive la región. Asimismo, el presidente de Bolivia, Evo Morales, expresó su descontento con la intención del mandatario colombiano, al considerar la posible alianza como una amenaza para Suramérica, además de la puerta de entrada para una posible invasión militar de OTAN a países latinoamericanos.

Al contrario de las posiciones negativas en la región, a finales del mismo la posición de algunas naciones europeas fue de respaldo al acuerdo suscrito por Colombia, resultando esto positivo para los intereses del gobierno nacional. Primero fue el ministro de Defensa de Italia, Mario Mauro, quien expresó viable la idea de suprimir la visa a los colombianos, por considerar que la historia actual de Colombia da fe de su determinada lucha contra el terrorismo y dicha experiencia resulta de gran importancia para los intereses de la organización.

Por otra parte, el ministro de defensa italiano expresó su ambición de apoyar a Colombia en su relación con la OTAN, considerando incluso la posibilidad de financiar y celebrar cursos de desminado en su país, tema que a Colombia le vendría bastante bien, considerando la vasta experiencia a nivel internacional del país europeo, adquirida durante sus trabajos en Afganistán y Líbano. Además, mencionó la intención de trabajar en conjunto para apoyar a la OTAN, en un proyecto de policía internacional contra el terrorismo y el narcotráfico (Rozo, 2013).

Por su parte, y congruente con sus manifestaciones en años anteriores “España le abre el camino a Colombia dentro de la OTAN”, en noviembre de 2013, el ministro de defensa español, Pedro Morenés y su homólogo colombiano, Juan Carlos Pinzón, acordaron profundizar las relaciones en materia de defensa, entre ambos países. Dicho propósito se materializó mediante la activación de una ‘Comisión mixta bilateral’, que se encargaría de temas como el intercambio

de información de inteligencia que permitiera combatir el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo, y no menos importante, la formación militar.

Mencionados intereses incluirían la recepción en Colombia de un grupo de oficiales españoles que se formarían en operaciones especiales y, conforme a lo informado por el ministro de defensa español, el interés de Colombia estaría orientado a instruirse con la Armada española en operaciones internacionales de la OTAN y la Unión Europea (UE). Cabe resaltar, la inclusión de temas de interés para la Fuerza Aérea Colombiana, al existir una relación industrial vigente en materia de mantenimiento de los aviones Casa C-212, que tiene Colombia, dejando abierta la puerta a que se desarrolle un prototipo de la aeronave en este país. Con todo lo mencionado, se puede dar de la intención de España por abrir el camino y crear las condiciones favorables para Colombia, con miras a una posible futura participación del país, con la organización (El Espectador, 2013).

4.4. CUARTA ETAPA, 2014

Como parte del seguimiento de los medios de comunicación al acuerdo sobre cooperación y seguridad de información entre Colombia y la OTAN, en el 2014 fueron registrados algunos eventos que representarían el avance en dicho camino y un carácter cada vez más sólido. En marzo de este año el director de la oficina de Seguridad de dicho organismo internacional, Stephen Smith, se reunió en Colombia con el ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, con el fin de verificar temas pactados referentes al acuerdo, dentro de los cuales estaba el proceso de certificación de procedimientos y medidas de seguridad de información (El Tiempo, 2014).

Asimismo, dentro de esta misma vigencia y después de cumplir con los trámites requeridos, el acuerdo fue aprobado

en plenaria del Congreso, siendo elevado a Ley y entrando en vigencia, a pesar de las duras críticas recibidas en meses anteriores tanto de la oposición en Colombia, como de los países vecinos en la región. Dicha decisión, conduciría al fortalecimiento de la cooperación militar en materia de inteligencia y tecnología para ambos países y, adicional permitiría fortalecer procedimientos judiciales, compartir temas de Derechos Humanos, entrenamiento y mejoramiento de las prácticas en ejercicios militares (Espectador, El, 2014).

4.5. QUINTA ETAPA, 2015

A pesar del buen camino que el proceso había tomado, aún estaba pendiente la revisión del acuerdo por parte de la Corte Constitucional, que tendría la última palabra respecto de si la reciente Ley 1734 de 2014, por medio de la cual se aprobó el acuerdo firmado entre Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sobre cooperación y seguridad de información tendría los alcances esperados por el gobierno nacional. Fue el diario El Espectador que, en febrero de 2015, dio a conocer la postura de la Procuraduría General respecto del acuerdo de cooperación entre Colombia y la OTAN y la Ley 1734 de 2014. Mediante concepto emitido a la Corte Constitucional, el órgano disciplinario solicitó se declarara inexecutable citada ley, al considerar que la misma no definía con precisión la finalidad del acuerdo, visto que el término “información clasificada”, dejaba abierta la posibilidad de compartir datos personales sensibles y, el acuerdo como tal no preveía formas para que esa información fuera conocida por su titular, reserva que si estaba bien definida para las partes frente a terceros (El Espectador, 2015).

Es así como, en junio de 2015 la Corte Constitucional mediante sentencia C-337, declaró inexecutable el acuerdo de Cooperación firmado entre Colombia y la OTAN, interrumpiendo el proceso que marcaba una de las hojas de ruta del

futuro de las Fuerzas Militares. Cabe anotar, que la decisión de la Corte estuvo motivada por el hallazgo de vicios de trámites insubsanables, consistentes en la no acreditación del quórum decisorio, ni la realización de la votación nominal, como correspondía verificar durante la plenaria del Senado (El Tiempo, 2015). Esta decisión daba por terminada los efectos de la Ley en estudio, siendo necesario el trámite de una nueva ley de aprobación, para el mismo acuerdo.

4.6. SEXTA ETAPA, 2016

Pese al revés sufrido, el gobierno siguió adelante con su iniciativa y además de presentar de nuevo el proyecto de Ley ante senado y cámara, esperando su aprobación en cada una de las respectivas instancias, de manera paralela continuó sus acercamientos con la OTAN y defensa del acuerdo frente a los escenarios nacional e internacional. Tal y como lo publicó el diario El Tiempo, en febrero de 2016, el general Adrian Bradshaw, segundo comandante de las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) estuvo en Colombia recorriendo las guarniciones del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Colombiana (FAC).

En lo concerniente al Ejército, la visita se enfocó en observar el entrenamiento y capacidades que tienen los batallones de Mantenimiento, desminado humanitario, prevención y desastres y de operaciones especiales y, las unidades orgánicas de la Brigada Especial de Ingenieros. En lo que toca a la FAC, el militar resaltó los avances tecnológicos con que cuenta la institución, para combatir los grupos ilegales. Y respecto del componente de Armada, el general conoció cómo fue el trabajo de apoyo a las misiones de paz, como parte de operación *Ocean Shield*, dirigida bajo bandera ONU en el océano Índico contra piratas somalíes (El Tiempo, 2016).

Por otro lado, en el mes de agosto de recibió la visita de Alberto Bin, director de integración, asociación y cooperación en asuntos políticos y de seguridad del cuartel general de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Bruselas, Bélgica, quien entregó al Ministerio de Defensa el informe elaborado por la Organización, correspondiente al periodo 2013–2015, el cual buscaba prevenir y disminuir la corrupción en las Fuerzas Armadas.

El directivo de la OTAN resaltó las estrategias implementadas por Colombia en este tema entre las cuales se destaca la creación de la Dirección de Aplicación de Normas de Transparencia del Ejército (DANTE), pero señalando que aún hay puntos por mejorar. Dentro de las recomendaciones es importante destacar la necesidad de incrementar la capacitación como eje de construcción de transparencia e integridad; como parte del proceso de transformación de la Fuerza, hay que pensar en capacitar al personal que se va desplegar a nivel internacional; de igual forma la transparencia en la comunicación, recayendo en el Ministerio de Defensa la responsabilidad de comunicar al público las actuaciones adelantadas, para que éste último se dé cuenta de la transparencia de sus acciones y la seriedad del acuerdo con la OTAN (El Espectador, 2016).

4.7. SÉPTIMA ETAPA, 2018

Después de cinco años de firmado el acuerdo, en mayo de 2018, se formalizó el ingreso de Colombia a la OTAN en la categoría de socio global, siendo el único país en Latinoamérica con este privilegio, hecho del que se derivan beneficios y responsabilidades para la nación. Como acción relevante se tiene la claridad que los medios de comunicación hicieron respecto de lo que representa ser socio global de la organización. Es importante destacar que Colombia no puede ser miembro de la OTAN al no cumplir con los

requisitos geográficos exigidos, pero la calidad de socio global es otra de las formas que la organización establece en sus estatutos para entablar alianzas de cooperación con aquellos países que, sin poder ser miembros, deseen colaborar con la organización en temas de interés general propios de la misma y que se alineen con sus propios objetivos internacionales.

Tal es el caso de Colombia, con quien mencionada cooperación con la OTAN es un tema que venía en práctica desde años atrás, la formalización del nuevo estatus de Colombia permitirá traer más cooperación en “áreas de interés mutuo, incluidos los desafíos de seguridad emergentes”. Tal y como se había informado a lo largo del proceso, las temáticas de interés serían la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, mediante el fortalecimiento de la seguridad electrónica, marítima y el fortalecimiento del entrenamiento de las miembros de las Fuerzas militares en temas de construcción de paz y seguridad.

5. VISIONES POLÍTICAS DURANTE EL TRÁMITE EN SENADO Y CÁMARA

El deseo de asociación con esta alianza militar aún debía librar una batalla más en el escalón político, batalla la cual hace un par de años había sacado bien librada, pero que, por consideraciones legales, más de trámite que de contenido, no permitieron formalizar la relación entre ambos actores. Como es sabido, la OTAN formalizó el ingreso de Colombia en calidad de socio global, en mayo de 2018; sin embargo, su entrada en vigor depende del cumplimiento de los respectivos requerimientos internos legales por parte de este país sudamericano.

En cumplimiento al ordenamiento interno, el ministro de Defensa Luis Carlos Villegas Echeverry y la ministra de Relaciones Exteriores María Ángela Holguín radicaron los proyectos de ley n.º 098/2015 y 194/2016 en Senado y Cámara respectivamente, con los cuales esperan se apruebe el acuerdo de cooperación entre Colombia y la OTAN suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.

Una vez presentado al Senado de la República, la Comisión Segunda constitucional permanente y, bajo la ponencia del senador Jimmy Chamorro Cruz, el acuerdo encontró detractores y defensores, quienes expusieron sus posiciones, que al final definirían la suerte del acuerdo. Por su parte, el senador Jimmy Chamorro Cruz en primer y segundo debate ante la comisión, expuso el tipo de vinculación con la OTAN, la finalidad del acuerdo, el interés del gobierno por su aprobación y los beneficios que resultarían de su implementación.

En lo que refiere a los antecedentes, el acuerdo hace parte de la estrategia de cooperación internacional del Ministerio de Defensa, que busca el fortalecimiento de las relaciones de Colombia en los ámbitos bilateral y multilateral, en aras de permitir la participación de la Fuerza Pública en escenarios internacionales, con países y organizaciones con mayor experiencia y nuevas prácticas en materia de operaciones de paz y humanitarias, justicia penal militar y del proceso de transformación del sector defensa y de seguridad, entre otros temas. Este tipo de participaciones le permitirán al sector defensa adaptarse y hacer frente a los futuros desafíos desde un punto de vista dinámico y flexible (Cámara de representantes, 2015).

Actualmente, Colombia cuenta con el reconocimiento de la comunidad internacional, en materia de seguridad, frente a temas como la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado transnacional, misma que

ha compartido a través del entrenamiento desde el 2010, a miembros de las Fuerzas Armadas de más de 70 países, configurándose en un aporte a la seguridad y estabilidad regional e internacional, el cual requiere un mecanismo que le permita el intercambio de información que enriquezcan las buenas prácticas, como lo es el que actualmente se está presentando y que ofrecería mayor participación estratégica con la OTAN.

Lo que importa distinguir es que con el acuerdo Colombia no se sumará a los 29 países miembros de la organización, puesto que no reúne las características propias de las naciones que la conforman, al no ser una nación que se encuentre en el Atlántico Norte. Sin embargo, le permite establecer una relación de asociación como socio global, a través de la cual compartiría preocupaciones similares de tipo estratégico y de interés común. Ejemplo de esta relación, son los actuales socios globales de la organización, dentro de los cuales se encuentran Australia, Nueva Zelanda, Japón, Corea del Sur, Afganistán, Irak, Pakistán y Mongolia. En referencia al objeto del acuerdo, concretamente busca el intercambio de información que se requiera dentro del marco de la relación de cooperación estratégica entre Colombia y la OTAN (Congreso de la República de Colombia, 2015).

Una vez terminada la ponencia del senador Jimmy Chamorro Cruz, se procedió a la votación nominal, resultando 8 votos a favor y 1 en contra (este último correspondiente al senador Iván Cepeda Castro), y se aprobó por parte de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, el día 18 de noviembre 2015, la proposición final con la que terminó el informe de ponencia.

Continuando con el trámite legislativo, el 26 octubre de 2016 se presentó el proyecto de ley en plenaria del senado para aprobación de este, durante la cual se presentaron argumentos a favor y en contra de este. Por su parte, el senador

Jimmy Chamorro Cruz, adicionó a sus intervenciones de los anteriores debates en la comisión, algunas aclaraciones respecto de la finalidad del acuerdo. Inicialmente enfatizó que el acuerdo no trata sobre la inclusión de Colombia a la Organización internacional como miembro de la misma, al ser este un tema que puede generar confusión y, en segundo lugar, el tratado no autoriza en ningún momento el tránsito de tropas de la OTAN, ni de cualquier otra nación extranjera en territorio colombiano, puesto que el Congreso es el único que tiene esta potestad, previa solicitud del gobierno. De igual forma, se permitió enfatizar como objetivo del tratado, la acción de cooperación de información entre Colombia y la OTAN, relación basada en la igualdad de condiciones para ambas partes, al establecer mecanismos de protección para esta información, los cuales involucran el compromiso de no divulgar la misma a terceros sin el visto bueno del otro.

Como es natural, se presentan posiciones desfavorables frente a la propuesta del gobierno de asociación con esta distinguida Organización, como es el caso del Senador Jorge Enrique Robledo Castillo, quien votó en contra de la implementación del acuerdo. Respecto de su interpretación, este tratado no muestra las verdaderas intenciones del gobierno nacional, al presentarlo como un simple e inocente intercambio de información, cuando en la práctica ya se ha manifestado la voluntad manifiesta de enviar 5000 soldados al África y al Medio Oriente, a participar en acciones militares colonialistas de Estados Unidos y las potencias europeas.

Dichas acciones, significarían el envío de colombianos a derramar su sangre en conflictos y bajo causas que no corresponden a su verdadera misión, que es la defender la bandera de su nación. Con el ánimo de reforzar su posición, el senador expuso su preocupación al considerar que la participación en operaciones de paz, es solo un eufemismo que realmente habla de operaciones de guerra y argumenta su posición frente al escalonamiento que a futuro puede tomar

dicho tratado, citando lo dicho en el 2014 por el entonces vicepresidente de Estados Unidos, Joe Biden, al considerar que en la medida que el conflicto en Colombia vaya cesando y esta se enfoque en una estrategia de seguridad más sostenible, tanto la ONU como la OTAN se beneficiarían, considerando una mayor involucración del país en operaciones de paz y en más lugares (Congreso de la República de Colombia, 2016).

Asimismo, y reforzando su posición, el senador señaló a la OTAN no como un instrumento de paz, sino como instrumento para defender los intereses estratégicos de Estados Unidos y las potencias europeas que emplea a sus aliados en el cumplimiento de misiones militares conforme a su conveniencia. He aquí, a su juicio que consideraba peligroso que a futuro Colombia se convierta en el Israel de Suramérica, encargado de establecer mediante fuerzas o amenazas militares, un determinado orden en el continente.

Una vez expuesta la posición del senador Jorge Robledo, intervino el senador Álvaro Uribe Vélez, reforzando la naturaleza del tratado y lo positivo de la participación de Colombia con tropas militares en escenarios internacionales. Su primer punto, fue el hecho de resaltar la irrelevancia del tratado frente al suministro de tropas o no, visto que el país puede autorizar su participación en un conflicto internacional por la razón que lo considere conveniente, sin siquiera influencia del presente tratado en estudio. En segundo lugar, enfatizó cómo la participación de Colombia por más de 50 años en un escenario internacional como lo es el Sinaí, además de útil, ha sido una gran posibilidad para los miembros de las Fuerzas Armadas, sin el riesgo de entrar directamente en guerra.

Continuando con la exposición de motivos a favor y en contra del tratado, y a petición de los miembros del Senado, respecto de la presencia de la representación del gobierno

en la ejecución del debate, intervino el señor ministro de Defensa Luis Carlos Villegas Echeverry. Ha traído a colación como Colombia se configura como una potencia regional, por factores de tipo demográfico, económico, de localización regional y en materia de seguridad.

Lo anterior en vista del progreso interno que el país ha tenido mientras que a la par se daba el deterioro en algunos de los principales países de América Latina. Eso significa que como país se tiene una responsabilidad con la comunidad internacional, que además de los problemas e intereses nacionales, deriva en el buen funcionamiento de lo multilateral. De igual forma, el ministro defendió la participación de Colombia en el Sinaí por casi 50 años, al considerar que la misma ha permitido a las fuerzas colombianas contacto con las mejores prácticas militares de otros organismos internacionales, considerándolo un balance positivo para el país.

Habría que mencionar también, que el ministro hizo mención al orgullo que como nación se debe tener al participar en misiones internacionales que de una u otra forma han contribuido a otras naciones y regiones, en diferentes temas de interés particular para ellas y de interés general para la comunidad internacional. Respecto de esto, mencionó la solidaridad en temas humanitarios como lo ha sido la misión en Haití por problemas de la naturaleza, a través del suministro de alimentos y agua potable por vía aérea, en lugares de difícil acceso. Sumado a esto, es de exaltar el apoyo en materia de seguridad por parte de la Armada Nacional, con su participación en la misión contra la piratería internacional en el cuerno de oro.

Para terminar, el ministro de Defensa motivó su solicitud de aprobación del proyecto de ley que ratificaba el tratado con la OTAN, el que, según él, se constituía como una herramienta que proporcionaba seguridad a la defensa de los intereses nacionales y la proyección internacional de la nación.

Consideraba que, por modesto que pareciera el intercambio de información con la organización, era de gran importancia para los intereses de la nación, visto el contexto internacional que actualmente condiciona a los gobiernos a tener acceso oportuno a la información y los medios que le permitieran atacar las amenazas transnacionales, comunes a los países.

Este intercambio incluía temas referentes a desastres naturales y su atención: capacitación en logística, gerencia, guerra simétrica y seguridad. Para el caso concreto de Colombia, el tema de tecnología incluía el entrenamiento en ciberdefensa, tema de necesidad nacional. Pese a que Colombia tiene fortalezas en inteligencia y capacidad de informarse, tratados como el que se encuentra en discusión, le darían acceso a información de la más alta calidad, que actualmente se encuentra en manos de organizaciones tan prestigiosas como lo es la OTAN (Congreso de la República de Colombia, 2016).

Una vez interpuestas las respectivas intervenciones, se procedió a la votación nominal por parte de los señores senadores presentes en la plenaria, la cual una vez cerrada por el presidente del Senado, se dio con 54 votos a favor y 2 en contra, aprobando la proposición con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 98 de 2015 Senado, por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información’, suscrito en Bruselas el 25 de junio de 2013.

6. CONCLUSIONES

La formalización del tratado de cooperación entre Colombia y la OTAN representa la materialización de una estrategia nacional en materia de seguridad y defensa, por medio

de la cual el gobierno nacional se propone fortalecer las relaciones de cooperación en los ámbitos bilateral y multilateral, a través del acceso a organizaciones internacionales, cuya experiencia los convierte en referentes en el campo doctrinario y operacional.

El tratado de cooperación entre Colombia y la OTAN debe ser visto, no como una pretensión particular del Jefe de Estado, sino como el reconocimiento al trabajo de un país en su lucha contra los principales factores de inestabilidad que por años han amenazado la institucionalidad del Estado y que gracias a sus Fuerzas Armadas ha logrado mantener los niveles de seguridad necesarios para el desarrollo sostenible de la nación.

La implementación del tratado de cooperación va más allá de considerar viable el intercambio de información en temas específicos de seguridad, o incluso la participación misma de tropas en operaciones militares en escenarios internacionales, su implementación involucra asumir el compromiso moral y material de poner la experiencia adquirida con tanto sufrimiento a lo largo de un extenso conflicto al servicio de otros pueblos, a fin de contribuir al sostenimiento de la paz y la seguridad dentro de un marco regional e internacional que nos afecta directa e indirectamente.

Debe ser preocupación del Estado garantizar las herramientas necesarias a las Fuerzas Armadas que le permitan el fortalecimiento de sus capacidades al nivel más alto en habilidades y conocimientos, con el fin último de que sigan salvaguardando el mayor interés nacional, tal y como lo es la seguridad y defensa de la nación. Sumado a lo anterior, se debe considerar esta nueva asociación como una oportunidad de proyección de las Fuerzas Armadas y una relación de ganancia en la cual Colombia y los países miembros de la OTAN se beneficiarán en igualdad de condiciones con respecto de los intereses y la experiencia de su contraparte.

CAPÍTULO 4

PODER MILITAR COLOMBIANO: SU CONTRIBUCIÓN A LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE¹

Fernando Enrique Farfán Castro²

Carlos Alberto Ardila Castro³

Érika Paola Ramírez Benítez⁴

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

“GENERAL RAFAEL REYES PRIETO”

RESUMEN

El Estado colombiano se encuentra inmerso en una fase de modernización, en la cual cada una de las subcategorías

-
- 1 Capítulo de libro resultado de investigación vinculado al proyecto de investigación “Interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con OTAN”, en la línea de investigación “Políticas y Modelos de Seguridad”, adscrito al grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS registrado con el código COLO104976, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia
 - 2 Magíster en Estudios Estratégicos del U.S. Army War College, Estados Unidos. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia. Administrador de Empresas de la Universidad Cooperativa de Colombia. Oficial del Ejército Nacional de Colombia. Vicedirector de Investigación de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Contacto: fernandoe.farfán@esdegue.edu.co
 - 3 Candidato a Doctorado en Educación de la “Universidad Internacional Iberoamericana”, México. Magíster en Relaciones y Negocios Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Investigador Asociado de COLCIENCIAS. Jefe de Investigación de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Docente investigador y líder del grupo de investigación “Centro de Gravedad” de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Contacto: carlosardilacastro@gmail.com
 - 4 Magíster en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Estudiante de Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y el Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo de la Academia Diplomática de San Carlos de la Cancillería de Colombia. Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Joven investigadora e innovadora por la paz, COLCIENCIAS. Asesora de la Vicedirección de Investigación de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Contacto: ramirezbenitezrika@gmail.com y/o erika.ramirez@esdegue.edu.co

del poder militar están en un constante proceso de transformación (es decir, el poder aéreo, naval y terrestre). Lo anterior, en razón a una serie de causas sustanciales dentro de las que se encuentra el acercamiento relevante que Colombia tiene hoy en día con la OTAN. Por consiguiente, es primordial analizar cómo el poder militar colombiano puede hacer un aporte preponderante a los asociados de la entidad militar más trascendental del globo en el mediano y largo plazo, con la intención de afrontar y contrarrestar los efectos de las externalidades negativas que perjudican en la contemporaneidad a los múltiples actores que componen el sistema internacional, reconocer los antecedentes y la trayectoria de cada una de las partes del poder militar colombiano y describir algunas perspectivas a futuro. Para alcanzar el objetivo descrito, se hace uso del análisis bibliográfico e histórico, seguido de la elaboración de una serie de conclusiones por cada concepto analizado a lo largo del proyecto.

PALABRAS CLAVE

Colombia, poder militar, poder aéreo, poder naval, poder terrestre, OTAN.

ABSTRACT

The Colombian State is currently immersed in a phase of modernization, where each of the subcategories of military power are in a constant process of transformation (this are: air power, naval power and land power). The foregoing, due to a series of substantial causes within which is the relevant approach that Colombia has today with NATO. Therefore, it is essential to analyze how the Colombian military power can give a preponderant contribution to the partners of the most transcendental military entity in the medium and long term. The above, with the intention to confront and counteract the effects of negative externalities that harm contemporaneously the multiple actors that make up the international sys-

tem, to recognize the background and trajectory of each of the Colombian military power's parts, and to describe some perspectives for the future. To achieve the described objective, bibliographic and historical analysis is used, followed by the preparation of a series of conclusions for each concept analyzed throughout the project.

KEY WORDS

Colombia, Military Power, Air Power, Sea Power, Land Power, NATO.

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *Poder terrestre.* 2.1. *Antecedentes y trayectoria del poder terrestre colombiano.* 2.2. *Perspectivas a futuro sobre el poder terrestre colombiano.* 3. *Poder aéreo.* 3.1. *Antecedentes y trayectoria del poder aéreo colombiano.* 3.2. *Perspectivas a futuro sobre el poder aéreo colombiano.* 4. *Poder naval.* 4.1. *Antecedentes y trayectoria del poder naval colombiano.* 4.2. *Perspectivas a futuro sobre el poder naval colombiano.* 5. *Conclusiones.*

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo se encarga de abordar el tema sobre cómo las capacidades del poder militar colombiano en todas sus esferas lograrán beneficiar o hacer un aporte absoluto a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el mediano y largo plazo. Lo anterior se realiza tomando como punto de partida el hecho de que Colombia actualmente se reconoce desde la perspectiva de la OTAN como único ‘socio global’ en la región latinoamericana. Lo cual, de acuerdo con Juan Manuel Santos, funcionará para “lograr enfoques comunes para los desafíos de seguridad global como la ciberseguridad, la seguridad marítima y el terrorismo y sus vínculos con el crimen organizado” (“Colombia será el primer [...]”, 2018).

Además de eso, es debido señalar que es trascendental entender a profundidad el tema que se explica a continuación, en vista de que los altos mandos militares y múltiples tomadores de decisiones colombianos están de acuerdo con que Colombia se consolide como un miembro pleno de la organización internacional de naturaleza militar más importante a nivel mundial para el año 2030 aproximadamente (Barrero, 2018).

Bajo ese orden de ideas, es menester que el lector comprenda la preponderancia que Colombia tiene desde el punto de vista militar a nivel global y de los cambios, desafíos y perspectivas que emergen sobre la compleja metamorfosis que los diversos exponentes del poder militar colombiano deberán tener para alcanzar los estándares y requisitos que exige la OTAN. Del mismo modo, para analizar, evaluar e identificar cómo contribuirá el poder militar colombiano a la OTAN desde cada una de las aristas que se tratarán, es prudente hacer hincapié en todo lo que hace referencia a las características, los antecedentes y la trayectoria de las subcategorías que constituyen el poder militar de las Fuerzas Armadas de Colombia.

Por consiguiente, es esencial indicar que en este apartado se relacionan temas vinculados con el poder terrestre, el poder aéreo y el poder naval de Colombia.

Finalmente, es válido declarar que los argumentos e ideas expuestas a lo largo del presente documento están respaldados por fuentes bibliográficas de carácter académico y figuras o tablas que presentan información relacionada con los contenidos que se abarcarán en este proyecto de investigación.

Finalmente, considerando que este capítulo es producto de investigación, las metodologías empleadas para obtener cifras, datos, estadísticas, puntos de vista de autores distinguidos en el área de estudio y demás información relevante

fueron el análisis bibliográfico y el análisis histórico. Adicionalmente, el análisis histórico fue aprovechado para analizar y revisar antecedentes, circunstancias e hitos enlazados con la cronología que representa el desarrollo, la historia, los cambios y el progreso del poder militar colombiano en cada uno de los teatros de operaciones en los cuales se desenvuelve.

2. PODER TERRESTRE

El presente apartado se enfoca en describir y presentar los conceptos que esclarecen la idea del poder terrestre; por ende, de acuerdo con el Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI) de la Universidad de Granada (2018), el poder militar terrestre es considerado como:

[...] la fuerza generada y desarrollada, que existe y se pone en acción en el ámbito geográfico terrestre. En caso necesario, juntamente con el poder naval y el aéreo, respalda la obtención de los objetivos políticos del Estado y es guardián de su soberanía (pp. 1-2).

Análogamente, teóricos como Freedman y Heuser relatan que la evolución de los demás poderes (aéreo y naval) estimula el factor sorpresa y el impacto en tropas enemigas, debido a su efectividad y cualidades de alcanzar objetivos ubicados en sectores no adyacentes a las esferas de influencia, lo cual ha venido opacando la eficiencia del poder terrestre. No obstante, para Heuser (2010) y otros académicos, el poder terrestre siempre será el más relevante en el contexto militar, por cuanto los asedios, las conquistas y las invasiones nunca se podrán efectuar únicamente con la utilización de las capacidades del poder aéreo y naval. De forma paralela, autores citados por Freedman (2017) afirman que el poder terrestre es esencial para alcanzar la victoria en

cualquier tipo de contienda, pues con la presencia de tropas permanente, el enemigo se percataría de su derrota causada por la presión tan particular que ejerce este poder y que les permite a los ejércitos ocupar espacios estratégicos para imponer su ley. Además de ello, se podría decir que la esfera que ocupa unos medios más amplios (en términos de cantidad) ha sido la terrestre, puesto que el contingente que desarrolla las operaciones militares en un teatro de operaciones terrestre suele ser el más numeroso.

Ahora bien, evaluando el poder terrestre desde un ángulo netamente clásico, estrategias reconocidos a nivel mundial, como Clausewitz, Jomini, Liddell Hart, André Beaufre y otros expertos en asuntos bélicos, argumentan que la guerra total y las verdaderas estrategias de confrontación, disuasión, encerramiento y movilización masiva de tropas se deben llevar a cabo exclusivamente en un medio preferiblemente de naturaleza terrestre (Armstrong & O'Neal, 2013). Ninguno de los individuos nombrados afirma que el poder naval se haya tornado en una competencia obsoleta o que el poder aéreo sea ineficaz, por lo contrario, estos maestros concluyen que estos poderes complementan extraordinariamente las operaciones en tierra por las ventajas y características que poseen y ofrecen (Heuser, 2010).

Desde un punto de vista histórico, cabe aclarar que, desde las guerras primitivas hasta la modernidad, la mayoría de las guerras se han desarrollado en un panorama terrestre, sin importar que cuenten con características simétricas, asimétricas, regulares o irregulares; por lo tanto, el poder terrestre es esencial para alcanzar los objetivos de todo un país u organismo, sin embargo, es crucial señalar que los otros tipos de poder han tenido un progreso sustancial en materia estratégica, por lo que en algunas circunstancias los grupos decisores (como los miembros de la OTAN en Afganistán, Libia o Siria) se inclinan por evitar hacer uso de su poder terrestre (Armstrong & O'Neal, 2013).

Finalmente, en el caso colombiano, el poder terrestre ha sido fundamental para alcanzar las metas estatales afines a temas relacionados con el conflicto armado interno por sus aptitudes para desplegarse y responder a los múltiples desafíos que presentan las amenazas y la geografía accidentada. En igual medida, es preciso recordar que cada operativo en tierra ha sido debidamente acompañado y supervisado por los activos militares que representan el poder aéreo y naval, puesto que en Colombia las amenazas, los desafíos y los retos no solo emergen en el dominio terrestre, sino que se manifiestan en un sinnúmero de entornos, suceso por el cual es clave que el poder militar responda de uno u otro modo a las amenazas para salvaguardar la seguridad multidimensional colombiana (Ejército Nacional, 2017).

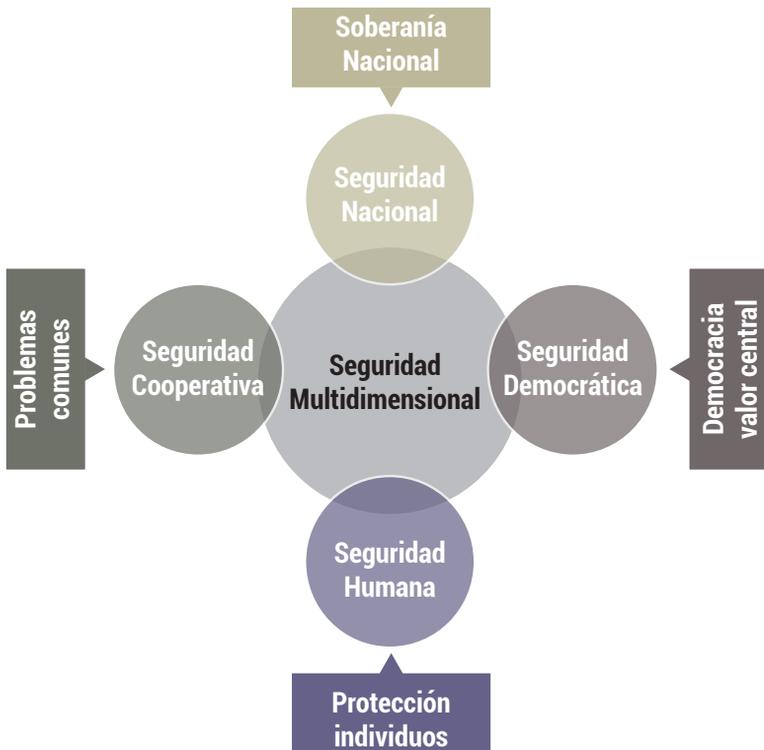


FIGURA 1. Matriz de la seguridad multidimensional

Fuente: Fuentes (2013).

2.1. ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DEL PODER TERRESTRE COLOMBIANO

Luego de haber definido el poder terrestre desde perspectivas teóricas, en esta sección se aborda el tema sobre los antecedentes y la trayectoria particular del poder terrestre colombiano; por consiguiente, según Echandía, Gallegos y Rosania (2018), Colombia es un país que se caracteriza por tener uno de los ejércitos más eficientes a nivel mundial cuando se hace referencia a las misiones y operaciones que se conducen en el dominio terrestre. Esta distinción se comenzó a manifestar en el transcurso del conflicto armado interno, cuando las Fuerzas Militares colombianas tuvieron que hacerles frente a diversas amenazas que se desplegaban en el dominio terrestre por medio de la utilización de tácticas empleadas en las guerras de desgaste o de guerrillas.

Es importante aclarar que hoy en día el conflicto en Colombia no ha concluido, en vista de que no todos los actores al margen de la ley que han perjudicado a la sociedad civil e instituciones colombianas han sido desarticulados; por esta razón, aun cuando ha disminuido su intensidad, el conflicto interno continúa y causa que las autoridades tengan que movilizarse de forma rápida y eficaz a lo largo del territorio colombiano para contrarrestar a las células delincuenciales que aún operan con la finalidad de promover y fomentar múltiples actividades delictivas (Acosta, Jiménez & Múnera, 2017).

Contener a tales agentes irregulares sigue siendo la responsabilidad prioritaria para las Fuerzas Armadas, a pesar de que con la firma del ‘Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera’, el 26 de septiembre de 2016, se pactó una serie de acuerdos con los representantes del grupo guerrillero más popular en la historia de Colombia: Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia–Ejército del pueblo (FARC-EP). Por lo anterior,

es prudente indicar que actualmente los retos a los que se enfrentan los colombianos suponen otro tipo de amenazas, pues estas son difíciles de abordar en los dominios terrestres y marítimos, ya que un sinnúmero de expertos las cataloga como agentes o entidades de tipo volátil, incierto, complejo y ambiguo (VICA) (Ardila, 2018).

No obstante, independientemente de las amenazas a las que Colombia ha estado expuesta, las capacidades en términos de poder terrestre que posee el Ejército Nacional de Colombia han mostrado resultados sobresalientes. El buen desenlace de cada una de las operaciones en las que ha participado el Ejército Nacional se ha caracterizado porque han sido comandadas por expertos militares que cuentan con las capacidades suficientes y el liderazgo para optimizar recursos, implementar estrategias y tener un conocimiento adecuado sobre el ambiente operacional.

Cuando se hace mención al poder terrestre no solo se hace alusión a un grupo de uniformados liderados por un jefe militar que opera en los núcleos urbanos, sino que estos se deben acostumbrar a la geografía que les ofrece el contexto rural para pensar y organizar las estrategias que les permiten encarar los diversos desafíos que emergen habitualmente. Bajo ese orden de ideas, es clave indicar que, desde la una mirada geopolítica y una perspectiva terrestre, Colombia cuenta con múltiples pisos térmicos, accidentes geográficos que incluyen bosques, desiertos, páramos, selvas y una infinidad de cuerpos hídricos (Flórez, 2003). Motivo por el cual, el Ejército Nacional debe contar con las capacidades suficientes para tener un amplio margen de maniobra a la hora de salvaguardar los intereses estatales y nacionales.

Paralelamente, haciendo hincapié en las capacidades terrestres de Colombia, el Ejército Nacional tiene 31 brigadas desplegadas a lo largo del país; además, tiene a su servicio 6 brigadas especiales, entre las cuales se pueden identificar las brigadas de los ingenieros, logística, comunicaciones,

apoyo directo, educación y narcotráfico (Ejército Nacional, 2011). Asimismo, hay 6 unidades especiales activas que cumplen labores fundamentales y especializadas como la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA), las Fuerzas Especiales (antiterroristas), el grupo de rastreo de información de tráfico ilegal de armas de fuego, municiones, explosivos o material de intendencia de uso exclusivo de las Fuerzas Militares (GRIAM), los grupos especiales contra el comercio y transporte de sustancias psicotrópicas, entre otras (Ejército Nacional, 2011).

Igualmente, el Ejército de Colombia cuenta con una amplia gama de equipos y vehículos fabricados especialmente para responder a los retos que presenta su compleja geografía. Por esa razón, hoy esta Fuerza se beneficia de aproximadamente 1345 vehículos armados de combate (particularmente de fabricación brasilera) y alrededor de 155 piezas de artillería pesada no autopropulsadas (Global Fire Power Index, 2018). A pesar de lo anterior, esta no posee tanques de guerra de última generación, como otros actores estatales adyacentes geográficamente como Brasil y Venezuela. Asimismo, la infantería colombiana no tiene lanzacohetes o armas portables antitanque (Global Fire Power Index, 2018).

Sin embargo, diversos académicos pertenecientes a la entidad militar colombiana argumentan que con la aproximación que hay hacia el bloque militar más importante del mundo, el Ejército Nacional y las demás asociaciones militares de este país sudamericano tendrán una renovación sustancial en todos sus niveles (Barrero, 2018). Específicamente, en la calidad de sus equipos, armamento, vehículos, tácticas, aliados estratégicos y doctrina militar.

Por lo tanto, teniendo en cuenta las percepciones anteriores, para el mediano plazo Colombia estaría negociando con agentes del primer mundo occidental la adquisición de determinados vehículos pesados de combate; paralelamente, ha logrado firmar un acuerdo con Israel,

uno de los principales exportadores de armas, para la posible obtención de una cantidad importante de lanzacohetes portables de última generación en los siguientes dos años (Barrero, 2018).

En contraste, los medios no son el único aspecto que los militares han venido modernizando en el contexto de poder terrestre. Contemplando que la doctrina utilizada por el Ejército también se ha ido restaurando lentamente justo después de la firma del acuerdo para alcanzar una ‘paz estable y duradera’, luego de décadas de breves y opacos acercamientos (Cosoy, 2018). Considerando lo indicado, la reconstrucción de la doctrina militar nacional se ha llevado a cabo con la finalidad de hacerle frente a las nuevas amenazas o retos emergentes que atentan contra la seguridad multidimensional colombiana en el dominio terrestre en el marco del posacuerdo.

Por lo anterior, los tomadores de decisiones militares dictaminaron implementar una doctrina llamada ‘Damasco’. Esta es una concepción de carácter militar que reúne “los principios fundamentales de las Fuerzas Militares que guiarán sus acciones para alcanzar los objetivos nacionales” (CEDOE, 2017, párr. 2). Damasco representa el arquetipo de la idiosincrasia, las tácticas, las técnicas y los procedimientos que el Ejército Nacional empleará en un futuro próximo conservando la finalidad de promover los principios rectores que moldean las dinámicas institucionales militares que buscan alcanzar las metas determinadas por los líderes estatales.

Por ese motivo, el Centro de Doctrina del Ejército Nacional de Colombia presenta que Damasco se refiere a la “pedagogía que a través de los manuales fundamentales del Ejército logrará la interoperabilidad, modernización con estándares internacionales que apuntan a solventar los retos actuales y garantizarán lo mejor de lo mejor en materia

de seguridad y defensa” (CEDOE, 2017, párr. 2). Además, esta renovada doctrina servirá como punto de partida para que los líderes militares se adapten al entorno al que se enfrentan las autoridades a través del aprendizaje y estudio sobre estrategias, normativas, tácticas y técnicas para abordar los problemas que surgen en el dominio terrestre. Puesto que, según lo planteado en uno de los manuales fundamentales del Ejército (2017) “un líder militar sobresaliente hará que el funcionamiento de la institución y la manera de comandar múltiples tareas se ejecuten de forma óptima”.

A fin de cuentas, un liderazgo militar guiado y orientado por la doctrina Damasco hará que las diferentes misiones en los múltiples escenarios que ofrece el dominio terrestre tengan resultados favorables, considerando el alto grado de efectividad, orden y seriedad con las que estas tendrían que ser llevadas a cabo (Alzate, 2013). Igualmente, teóricos representativos de la época, como Beatrice Heuser (2010) y Lawrence Freedman (2017), sustentan en sus obras que el buen rendimiento de las tropas en el campo de combate dependerá directamente de las estrategias adoptadas y maniobras realizadas por los líderes militares. Lo cual convierte al liderazgo militar no solo en un factor esencial para el buen desarrollo de la institución, sino también para fomentar e impulsar el progreso y la efectividad de los diversos procedimientos militares.

2.2. PERSPECTIVAS A FUTURO SOBRE EL PODER TERRESTRE COLOMBIANO

En la actualidad, Damasco ha manifestado resultados beneficiosos de acuerdo con los objetivos estatales preestablecidos; análogamente, se ha actualizado y evaluado la doctrina del Ejército en cada uno de sus niveles, debido a que, según los altos mandos militares, la renovada doctrina debe ser “interoperable, amigable, moderna, con estándares in-

ternacionales y alineada con los retos del Ejército de hoy y la visión de futuro en un Estado social de derecho” (Ejército Nacional de Colombia, 2018, Artículo 217).

En el ámbito social, y de acuerdo con las metas que se exponen en el manual del plan ‘Victoria plus’⁵, se espera que esta Fuerza logre seguir promoviendo todo lo que tiene que ver con los planes y operaciones en contra de los agentes tipo VICA y continúe impulsando operativos para la estabilización y el control territorial, conocidas como ‘Campañas de fe en la causa’, a lo largo de los sectores marginados y periféricos del territorio colombiano. Lo anterior, debido a que uno de los desafíos que tienen las instituciones estatales responsables de mantener e impulsar el bienestar social es propulsar el desarrollo infraestructural y la seguridad común (Ardila, 2017).

El origen de las ‘Campañas de fe’ son una iniciativa que comenzó a desarrollarse con los diálogos de paz en La Habana (2012) entre el Gobierno nacional de turno y las FARC-EP, con el fin último de preparar a los grupos de la sociedad más afectados por el conflicto para recibir al personal del Ejército Nacional responsable de implementar un plan de desarrollo a través de campañas de tipo social. De igual modo, a través de los nuevos planes de guerra (Espada de honor III), establecidos por el Ejército para encarar las problemáticas emergentes durante el posacuerdo, a fin de llevar a cabo las ‘Campañas de fe’ que impulsaban el trabajo para brindar apoyo a los procesos comunitarios en diversas latitudes del país.

[...] se busca instruir al personal encargado de la Acción Integral de las unidades militares de la Fuerza de Tarea

5 “(...) en el cual se ha hecho énfasis en la estabilización, la consolidación y a un desarrollo inter-agencial con organismos del Estado (Fiscalía General de la Nación, entre otros); teniendo en cuenta elementos de inteligencia, se ha desarrollado una adaptación para enfrentar las amenazas presentes, enfatizando en cambios que se han generado, por ejemplo, en el teatro de operaciones, entre otros factores (Cubides Cárdenas, Caldera Ynfante & Ramírez Benítez, 2018, p. 188).

Pegaso, en lo relacionado con la misión [...], con el objetivo de que se conviertan en comunicadores claves, capacitadores y replicadores (Ejército Nacional de Colombia, 2016, párr. 4).

Entonces, las ‘Campañas de fe’ son:

[...] una iniciativa que busca garantizar territorios de paz, mediante herramientas que acercan la institucionalidad a la comunidad, a través de actividades de aproximamiento que generen bienestar social, focalizando la oferta estatal y privada principalmente en las comunidades de mayor vulnerabilidad (Ejército Nacional de Colombia, 2016, párr.).

Se puede concluir que el objetivo del Ejército Nacional de Colombia en el dominio terrestre es la protección de las poblaciones desprotegidas durante el conflicto armado. En el mediano y largo plazo, las operaciones planeadas y ejecutadas por el Ejército Nacional serán útiles para impulsar los niveles de calidad de vida en el país. La finalidad principal del Ejército multimisión a largo plazo será el de hacerle frente a cualquier reto que pueda perturbar la seguridad de las comunidades colombianas.

Debido a que emergen desafíos que no necesariamente se pueden combatir por medio del uso de armas, sino que se requieren ciertos procesos especiales para encarar un sinnúmero de amenazas que alcanzan a perjudicar los ámbitos ambientales, alimentarios, económicos, políticos, de la salud y comunitarios colombianos. Por este motivo, hoy en día, el objetivo principal del Ejército Nacional es el de salvaguardar y proteger la esencialmente seguridad humana, subdivisión en la cual el ser humano es el eje fundamental a proteger (Ardila, 2017).

A fin de cuentas, en la contemporaneidad, los principales retos que perjudican directamente la esfera social colombiana que deben encarar las autoridades son todos los que

ocurren en los núcleos rurales y urbanos por las dinámicas delictivas del crimen organizado. Y del mismo modo, el Ejército Nacional tiene la responsabilidad de responder a los desafíos transfronterizos que emergen, especialmente en las fronteras con Ecuador, Panamá y Venezuela (Moreno, 2018). Por ejemplo, con el éxodo de venezolanos, el control social en las ciudades fronterizas se ha tornado en un asunto relevante que, en ciertas instancias, genera efectos negativos en la población colombiana.

Paralelamente, las demás fronteras que Colombia comparte con otros agentes latinoamericanos se encuentran sujetas a las múltiples actividades criminales de numerosas asociaciones al margen de la ley que operan en estos lugares que suelen carecer de vigilancia (De la Corte & Blanco, 2014). Por lo anterior, en el dominio terrestre, las autoridades colombianas deberán realizar operaciones terrestres unificadas (OTU) con el fin de salvaguardar la soberanía nacional y los ciudadanos (Ejército Nacional, MFE 6-22, 2017).

3. PODER AÉREO

Luego de abarcar lo relacionado con el poder terrestre colombiano, en la presente sección se describirá y explicará lo que hace alusión al poder aéreo desde diversas aristas para posteriormente hacer énfasis en lo que atañe al poder aéreo colombiano. Según Lombo (2002), el poder aéreo es “la capacidad de proyectar la fuerza militar en el aire, el espacio o desde una plataforma o misil que opere por encima de la tierra” (p. 233).

De acuerdo con Beatrice Heuser (2010), en el círculo militar se comienza a hablar del poder aéreo cuando estallan algunas contiendas entre Estados euroasiáticos (Italia y Turquía) durante el preámbulo de la Primera Guerra Mundial.

Momento en el que los italianos utilizan un monoplano hecho con materiales livianos y precarios que tenía como fin espiar y recolectar información sobre los movimientos de tropas enemigas (Álvarez, 2018). Debido a su aspecto, capacidad y utilidad, los altos mandos militares de la época determinaron evitar malgastar recursos en este tipo de vehículos; no obstante, en la Primera y Segunda Guerra Mundial, los aviones y otros activos militares como dirigibles y globos fueron determinantes para obtener una ventaja significativa en el transcurso de operaciones militares elementales. Tal como se expresa en el *Manual de doctrina básica y especial* (2013):

Dentro de la evolución del poder aéreo, grandes pensadores como Hugh M. Trenchard (1873-1956), Giulio Douhet (1869-1930) y Billy Mitchell (1879-1936), quienes visionaron grandes cambios en las conductas a seguir en las guerras del futuro, puesto que, gracias a la naturaleza y capacidad ofensiva del poder aéreo, éste dominaría las guerras, siendo por sí solo decisivo para la victoria (pp. 19-20).

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) fue un conflicto internacional fundamental para entender el alcance e impacto que tenía la óptima instrumentalización de dicho poder; de forma paralela, en el transcurso de la última guerra mundial surgieron actores pertenecientes a la coalición de ‘Los aliados’, como Estados Unidos e Inglaterra: las primeras escuelas del poder aéreo (Álvarez, 2018). Estas escuelas eran academias militares en las cuales se analizaba, evaluaba e identificaba la mejor manera de hacer uso de este poder, y tenían la misma finalidad (someter a las fuerzas del eje desde el aire), aun cuando sus métodos de hacerlo eran diferentes.

De acuerdo con los estrategas británicos, hacerle daño a la sociedad no militar germana desmoralizaría totalmente al enemigo y, además de eso, se causaría un daño severo al sistema económico, debido a que en tiempos de guerra los

particulares representan el grupo de personas que impulsan todo el aparato productivo del país (Heuser, 2010). Desde otra perspectiva, los especialistas en temas militares aeronáuticos norteamericanos dictaminaron que el éxito en la disputa contra Alemania y Japón se iba a lograr por medio de bombardeos masivos para neutralizar objetivos enemigos estratégicos, como aeropuertos, bases, cuarteles, fábricas, guarniciones, líneas comerciales, puertos y vías férreas (Armstrong & O'Neal, 2013).

En circunstancias posteriores de carácter bélico que se llevaron a cabo antes, durante y después de la Guerra Fría, el poder aéreo fue esencial para las operaciones de ataque, bombardeo, espionaje y reconocimiento. Además, este tipo de poder fue crucial para que los gobiernos con grandes capacidades comenzaran a desarrollar sus respectivos programas espaciales, los cuales les permitirían a las grandes potencias del momento alcanzar conocimientos superiores directamente vinculados con la ciencia y la tecnología militar.

Empero, Beatrice Heuser, historiadora y politóloga especialista en temas estratégicos, en su obra *The Evolution of Strategy* (2010), sustenta que autores representativos de la época hacen alusión a que el poder aéreo es una fortaleza que tiene como fin último facilitar la ejecución de las misiones terrestres por medio de las operaciones aéreas. Análogamente, indica que los Estados pueden debilitar sustancialmente a los ejércitos terrestres y navales por medio de la utilización de aeronaves. Aunque, también menciona que haciendo uso únicamente del poder aéreo nunca se podría ganar una guerra, ya que de alguna u otra forma la victoria en el dominio terrestre sería indispensable para derrotar al adversario. Puesto que, según tomadores de decisiones del siglo xx, las operaciones militares de carácter aéreo duraban poco tiempo y requerían una alta inversión de recursos materiales y monetarios, una logística compleja considerando

que los aviones tenían que despegar de un sitio relativamente adyacente a los objetivos establecidos para aterrizar en otra latitud más allá de las líneas enemigas (Armstrong & O'Neal, 2013).

Los activos militares que constituían el poder naval y terrestre podían permanecer estáticos por periodos indeterminados mientras se les hacía mantenimiento y esperaban instrucciones para continuar la campaña determinada por los líderes de las Fuerzas Armadas. A pesar de la naturaleza de cada uno de los elementos bélicos empleados por los actores beligerantes durante las actividades militares del siglo xx, luego de un arduo debate teórico expuesto por Beatrice Heuser y Lawrence Freedman en cada uno de sus textos, se llegó a la conclusión de que durante el siglo xxi los grandes ejércitos se enfrentan a amenazas de tipo irregular en contiendas que se clasifican como asimétricas en espacios que se caracterizan por ser ambientes de difícil acceso y condiciones geográficas accidentadas.

Por este motivo, especialistas en estrategia y tácticas militares han dictaminado que la mejor opción militar que los actores regulares pueden adoptar para contrarrestar a los agentes irregulares es por medio de los ataques sorpresa. Lawrence Freedman (2017), en su tomo titulado *The Future of War*, expone que los ataques sorpresivos debilitarían al enemigo de inmediato, puesto que se ejecutan de forma instantánea, lo cual reduce la capacidad del oponente para responder.

El autor indica que, en el presente, los asaltos más eficientes sin previo aviso se llevan a cabo desde aviones no tripulados (drones). Debido a que, según Freedman, Heuser y otros académicos, con la utilización de estos artefactos en el teatro de operaciones se logran reducir costos, no se arriesgan vidas humanas y se alcanzan los objetivos propuestos desde largas distancias con un alto grado de precisión, sin

tener que movilizar tropas y organizar ataques coordinados en mar o tierra. Finalmente, con las ventajas que este tipo de vehículos han proporcionado para actores, como Brasil, Estados Unidos, Francia e Israel; en distintas campañas, otros Estados, como Colombia, han comenzado a implementarlo para el desarrollo óptimo de las operaciones contra nuevas amenazas (García, 2017).

3.1. ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DEL PODER AÉREO COLOMBIANO

Luego de definir el poder aéreo desde varias las posturas de teóricos y expertos militares sobre las ventajas, desventajas y apreciaciones, a continuación caracterizan los antecedentes y la trayectoria del poder aéreo colombiano. En ese orden de ideas, la iniciativa por parte de los conductores políticos colombianos (presidentes) para desarrollar un programa destinado únicamente a la aviación surgió en 1916, aunque el programa aeronáutico militar se comenzó a ejecutar oficialmente mediante la Ley 126 del 31 de diciembre de 1919, cuando los líderes colombianos se encontraban enteramente motivados por la efectividad que el poder aéreo demostró durante la Primera Guerra Mundial (MADBA, 2013).

Posteriormente, el agente político encargado de darle un impulso significativo a la aviación colombiana fue el presidente Marco Fidel Suárez (1918-1921), quien decidió incentivar los programas aéreos militares mediante la contratación de extranjeros para capacitar y entrenar a los militares de carrera que contaban con el perfil idóneo para vincularse a la academia aeronáutica. No obstante, para tal momento, algunas dificultades económicas y la insuficiencia en la comunicación que hubo entre los expertos foráneos y militares colombianos hicieron que el sueño nacional de desarrollar este proyecto tuviera un fuerte revés. Sin embargo, en años posteriores se lograron superar los obstáculos cuando

se convocó una segunda misión de especialistas europeos que alcanzaron el objetivo de instruir y entrenar a los sudamericanos, este suceso sirvió como punto de partida para que se fundara la primera institución militar de naturaleza aeronáutica en Colombia, la cual se conocía en 1924 como Escuela Militar de Aviación (MADBA, 2013).

De forma subsiguiente, un punto álgido de la aviación militar colombiana fue cuando estalló un conflicto fronterizo con el Perú entre 1932 y 1933, en el que ambos actores sudamericanos se disputaron el sur de la Amazonía colombiana. Para ese entonces, de acuerdo con el *Manual de doctrina básica y espacial*,

[...] la participación de la aviación militar en el conflicto con Perú fue decisiva para que Colombia pudiera mantener la integridad del territorio, a la par que se fortaleció la conciencia nacional por contar con una moderna y eficiente fuerza aérea (MADBA, 2013, p. 26).

Debido a que Colombia tenía que hacerle frente al Perú desde todos los frentes bélicos, la aviación colombiana pasó de tener 16 a 60 aeronaves, de las cuales la mayoría eran fabricadas y ensambladas en Alemania. Para Colombia, el hecho de poseer semejante número de vehículos significó un gran salto desde la perspectiva estratégica, ya que para el momento poseía una flota superior a la de los demás agentes regionales. En tal sentido, el progreso colombiano en materia de aviación militar estuvo acompañado por la adquisición de equipos alemanes de tecnología avanzada para la época y constantes asesorías y tutoriales por parte de los europeos (MADBA, 2013).

En años posteriores, específicamente entre 1954 y 1972, Colombia reconoció que era trascendental adquirir aeronaves modernas que lograran superar las barreras supersónicas y que tuvieran la capacidad de llevar a cabo incursiones rápidas y bombardeos con un margen de error mínimo.

Motivo por el cual los tomadores de decisiones militares y políticos colombianos decidieron adquirir *jets* de entrenamiento y ataque (como el *Silver Star T-33* estadounidense y cazas-bombarderos franceses *Marcel Dassault Mirage 5*), aprovechando que los estadounidenses habían vencido en la guerra de Corea (1950-1953) y los franceses ya habían hecho uso de su potencial militar aéreo en Argelia y Vietnam, respectivamente.

Al mismo tiempo, durante el lapso señalado previamente, los líderes colombianos alcanzaron la meta de fundar la Escuela de Helicópteros (en 1956) e incluir aviones a su flota de transporte de tropas de fabricación estadounidense, conocidos técnicamente como ‘DC-3’, pero popularmente catalogados en las instituciones militares nacionales como ‘aviones fantasmas (A-47)’. Simultáneamente, Colombia comenzó a adquirir helicópteros norteamericanos y rusos con la finalidad de incrementar la capacidad militar en el contexto del conflicto armado, ámbito en el que era crucial transportar tropas y realizar ataques a objetivos específicos de forma sorpresiva para hacerle frente a las tácticas guerrilleras adoptadas por las diversas asociaciones al margen de la ley.

En complemento de lo anterior, las adquisiciones de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) en tiempos recientes se han hecho para el mejoramiento y la innovación de las alas rotatorias, la implementación de la visión nocturna, la utilización de los sensores de calor y el entrenamiento y la capacitación de pilotos para realizar maniobras experimentadas con el propósito de optimizar recursos durante las operaciones militares.

Bajo este orden de ideas, el poder aéreo colombiano ha estado enfocado en resolver problemas de orden interno, esencialmente contra agentes irregulares que operan en sectores geográficos accidentados y de difícil acceso; por

consiguiente, ha servido como medio especial para identificar, reconocer, interceptar y neutralizar objetivos estratégicos, y para que las fuerzas accedan o se retiren sin mayores complicaciones de sectores remotos (MEDBA, 2013).

Hoy en día, el poder aéreo colombiano cuenta con diversos tipos de helicópteros y aeronaves para defender el espacio aéreo nacional, entre los que se destacan 14 aviones de combate *Cessna Dragonfly A-37*, 24 *Super Tucanos* brasileros, 21 *Kfir* de fabricación israelí y vehículos aéreos no tripulados usados particularmente para misiones de espionaje y reconocimiento.

Por otro lado, las Fuerzas Militares poseen al menos 5 tipos de helicópteros, entre los cuales se encuentran los helicópteros *Arpía (AH-60)*, *UH-1H Iroquois*, *UH-1N Iroquois*, *Bell 2-12* y demás aeronaves de origen ruso de múltiple uso. Adicionalmente, todas las unidades que constituyen la FAC tienen la responsabilidad de ejecutar operaciones conjuntas (escenario en el que el rol de la FAC debe dejar de ser un poder militar complementario para convertirse en un poder decisivo), misiones de transporte de personal y material militar y la atención a desastres en cualquiera de las latitudes del país (MEDBA, 2013).

Para el corto plazo se espera que, por medio del poder aéreo, Colombia logre hacerles frente a los desafíos que emergen desde todas las aristas en el marco del posacuerdo. En la misma medida, los tomadores de decisiones anhelan que con el presente acercamiento de este país sudamericano con la OTAN se puedan firmar acuerdos de cooperación técnico-financiera que permitan intensificar el desarrollo para que Colombia se torne en un actor preponderante en las dinámicas del tablero geopolítico regional y global, y todavía más para poder obtener ventajas en la explotación del espacio ultraterrestre (MEDBA, 2013).

3.2. PERSPECTIVAS A FUTURO SOBRE EL PODER AÉREO COLOMBIANO

Después de abordar el tema relacionado con los antecedentes y la trayectoria del poder aéreo colombiano, se presentarán las perspectivas a futuro sobre el poder aéreo de Colombia. A este respecto, Duque (2018) señala que en el mediano y largo plazo los proyectos militares de Colombia girarán en torno a renovar sus equipos y vehículos que impulsan la capacidad aérea bélica nacional, ya que durante épocas previas al posacuerdo los recursos militares se concentraron en hacerle frente a amenazas irregulares que surgían internamente. Debido a lo anterior, se perdió de vista perfeccionar estrategias para hacerle frente a los desafíos que se manifestaban en el círculo externo, motivo por el cual el armamento aéreo colombiano se mostraba relativamente anticuado de cara a las máquinas avanzadas empleadas por algunos actores a nivel regional (Echandía, Gallegos & Rosania, 2018).

Asimismo, indica que tal modernización requiere una suma de dinero importante que podría ser invertida en otros asuntos indispensables para el país; por ende, los tomadores de decisiones y encargados de asignar debidamente los fondos estatales estarán obligados a realizar un análisis costo-beneficio pertinente para dictaminar en qué es realmente menester destinar una porción significativa del presupuesto nacional.

Corredor & Murillo (2018) expresan que es fundamental comprar material militar aéreo a actores extrarregionales, debido a las constantes tensiones que Colombia tiene a nivel político con Venezuela; sin embargo, sustentan que estas armas se estarían adquiriendo a fin de implementar una estrategia para disuadir a los militares venezolanos (Casey, 2019). Al mismo tiempo, en el seno del Congreso colombiano, senadores y demás funcionarios de alto nivel que participan en reuniones sobre la administración del presupuesto nacional están de acuerdo con que Colombia

invierta en sistemas de defensa y haga uso de misiles o baterías antiaéreas capaces de neutralizar las aeronaves (23 *Sukhoi Su-30* de fabricación rusa y 16 *F-16A Falcon* fabricados en Estados Unidos) de tecnología de punta que poseen los venezolanos (Echandía, Gallegos & Rosania, 2018).

Según Lara (2018), recientemente se alcanzó el objetivo de que Colombia cuente hoy con un sistema integrado de radares capaces de detectar aeronaves que se acerquen al territorio nacional a velocidades supersónicas, aunque se espera que se sigan mejorando estos programas electrónicos capaces de localizar vehículos que violen el espacio aéreo colombiano por medio de la aplicación de nuevas tecnologías, la capacitación de ingenieros y otro personal para impulsar el funcionamiento óptimo de estos valiosos instrumentos (Lara, 2018).

En el largo plazo, con el acercamiento sustancial que tendrá Colombia con la OTAN, se espera que los especialistas de esta organización trabajen conjuntamente con los técnicos y militares colombianos para avanzar en el desarrollo y la utilización de vehículos aéreos no tripulados (más conocidos como drones). Así las cosas, Corredor & Murillo (2018) aclaran que es trascendental que la FAC se acostumbre a los servicios que ofrecen estos nuevos dispositivos, en vista de que contar con estos artefactos representará una ventaja relevante en el dominio aéreo desde el punto de vista del ataque (aire-tierra), el espionaje y el reconocimiento (Armstrong & O'Neal, 2013).

Barrero (2018) afirma que los miembros de la OTAN tienen la expectativa de que los militares colombianos expertos en el empleo de aeronaves en contra de agentes irregulares les den un aporte significativo a los miembros de las fuerzas de las grandes potencias, ya que las principales naciones afiliadas a esta organización (Estados Unidos, Francia e Inglaterra) son muy competentes a la hora de conducir guerras de tipo regular; no obstante, estos han manifestado dificultades

para ejecutar contiendas asimétricas e irregulares en diferentes escenarios.

Por este motivo, será fundamental contar con un aliado o socio global que tenga experiencia en este tipo de guerras, contemplando que los colombianos se destacan por los resultados sobresalientes obtenidos en cada una de las operaciones en contra de asociaciones insurgentes en las que se combina el poder terrestre con el aéreo para localizar, estudiar y contrarrestar al enemigo por medio del uso de aviones, helicópteros, vehículos pesados y soldados (Barrero, 2018).

4. PODER NAVAL

El mar es un escenario estratégico para el desarrollo de los Estados, que a partir de la visión de Geoffrey Till se puede destacar su relevancia desde cinco aspectos como un recurso, un medio de transporte e intercambio, un medio de información, un medio de dominación y un área de soberanía (cco, 2018, p. 51). De esta manera, el dominio marítimo se ha configurado como una zona geográfica relevante para el desarrollo, por las ventajas que trae en proyección y acceso a recursos, así como el flujo de comercio internacional que atraviesa este escenario (Ramírez Benítez, 2018, p. 76)

Para definir el poder naval es necesario traer a colación al historiador militar experto en conceptos geopolíticos, específicamente en lo referido a la ‘oceanopolítica’⁶, Alfred T.

6 Concepto consolidado por el Almirante chileno Jorge Martínez Busch en el que expresa la importancia que tiene el mar en las relaciones e interacciones para el desarrollo de los Estados. Específicamente, “examinando la posición geográfica de los Estados marítimos en relación con el resto del mundo, surge una relación con el océano, distinta de la visión geopolítica a la que me he referido anteriormente”. Vinculando tal circunstancia con el hecho de que la realidad de esos Estados no es la tierra, sino el mar, se plantea otra perspectiva: la relación espacial existente entre la posición de los Estados, no con la tierra, sino con el océano, en la cual el entorno geográfico que le da el mar tiene influencia decisiva en las decisiones políticas (Duvauchelle, s. f., p. 6).

Mahan (2013), quien señala la importancia de este dominio, aproximando una visión referida a consolidar este elemento como ‘propiedad común’ de cada Estado, ligado a la idea de que expresaba con respecto de lo vital que se constituye el uso y control del mar; por lo cual, ha sido considerado un medio de tránsito para el intercambio y la comunicación entre diversas áreas geográficas, así como un elemento fundamental para el desarrollo. Este tipo de poder incorpora cuatro dimensiones en las cuales un Estado se debe desplegar para su proyección: marítima, aérea, submarina, terrestre (Moloeznik, 2009, p. 87).

Los principales rasgos característicos nacionales, la geografía, la organización política, la cultura, la alimentación, la economía, la industria, el desarrollo y la seguridad están íntimamente ligados al mar; estos conceptos están sostenidos en los elementos del Poder Marítimo, tal como lo describe Mahan (1890). Este conjunto de aspectos relacionados constituye los Intereses Marítimos de la nación, los cuales sumados al Poder Naval dan como resultante el Poder Marítimo del país (Valdivia & Ferrari, 2018, p. 110).

De este modo, para desarrollar el concepto de este acápite es necesario entender el poder marítimo, que se reconoce como la articulación entre el poder naval más los intereses marítimos, los cuales están alineados al fin último de salvaguardar la soberanía e integridad del territorio de un Estado. Desde la perspectiva de Uribe Cáceres (2016), se puede comprender como la capacidad que tiene el Estado para crear, desarrollar, mantener y proteger sus intereses marítimos, reconociendo también la importancia de la conciencia marítima como aspecto esencial para el desarrollo del poder naval (pp. 52-53). Puede entenderse que el poder naval se encuentra constituido por dos elementos articulados por medio de la voluntad estratégica: la fuerza, como elemento estratégico, y la posición estratégica, como aspecto geográfico (p. 65).

El desarrollo del poder naval es fundamental y requiere medios para ello, por lo cual es necesaria la consolidación de elementos como una Armada y una flota militar consolidada que permita alcanzar unos intereses marítimos como fines definidos propiamente por cada Estado. En este sentido, por intereses marítimos se entienden los aspectos relacionados con la seguridad del Estado para su desarrollo en lo referido al mar. Por lo general, como indica Moloeznik (2009), “el intangible de la voluntad nacional, del pueblo y del gobierno, de utilizar los beneficios que brinda el mar como verdadero motor que dinamiza y potencia a los intereses marítimos” (p. 83). Se pueden categorizar generalmente de la siguiente manera:

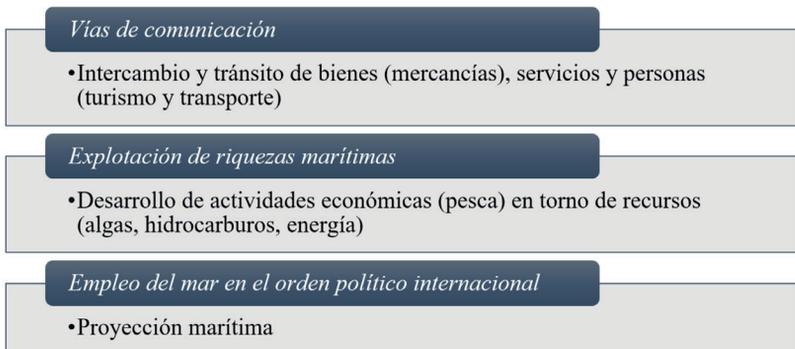


FIGURA 2. Categorías generales sobre los intereses marítimos

Fuente: Elaboración propia con datos de Moloeznik (2009, p. 83)

La expresión del poder naval se puede ver reflejada en los medios con los cuales cuenta, principalmente al constituir a la Armada como elemento de defensa fundamental al servicio de la nación que cumple funciones desde tres perspectivas o también conocido como ‘el triángulo de Booth’ (1980): un papel diplomático (simbólico), uno militar (disuasión) y uno de vigilancia (policía) como se evidencia en la figura 3 (Moloeznik, 2009, p. 87).

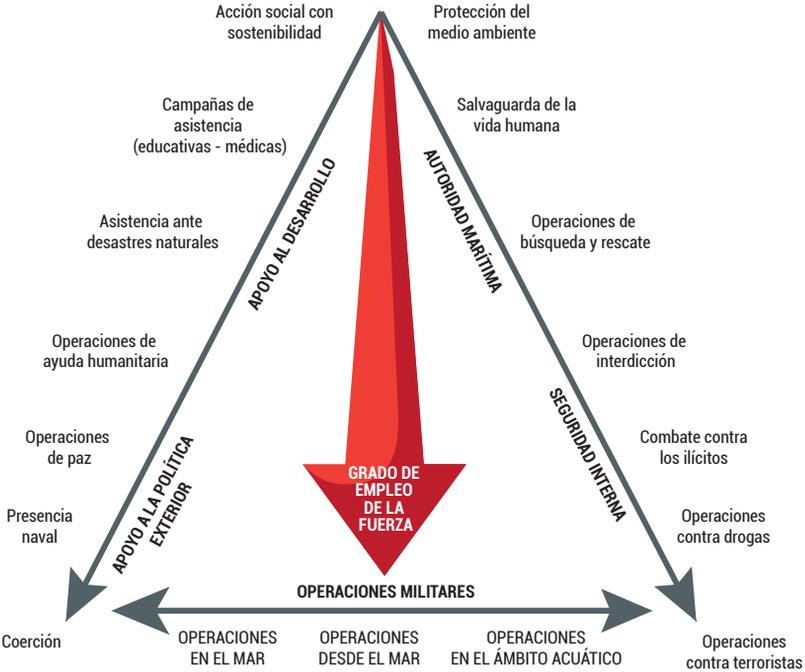


FIGURA 3. Roles del poder naval

Fuente: Valdivia & Ferrari (2018, p. 118)

De igual modo, no se debe limitar a la tenencia de medios como armamento, personal entrenado y naves (como fragatas, corbetas, buques, portaaviones, entre otros), sino que hay que tener en cuenta otros, como “establecimientos costeros, bases bien ubicados, tráfico comercial y alianzas internacionales de ventaja” (p. 84). Por lo general, las misiones que tiene una Armada pueden estar aproximadas en dos categorías, como lo muestra la figura 4.

La articulación de los medios para alcanzar los fines se desarrolla por medio de los modos, los cuales se pueden establecer en la estrategia marítima de un Estado como la hoja de ruta para el desarrollo y proyección de los componentes del poder marítimo.

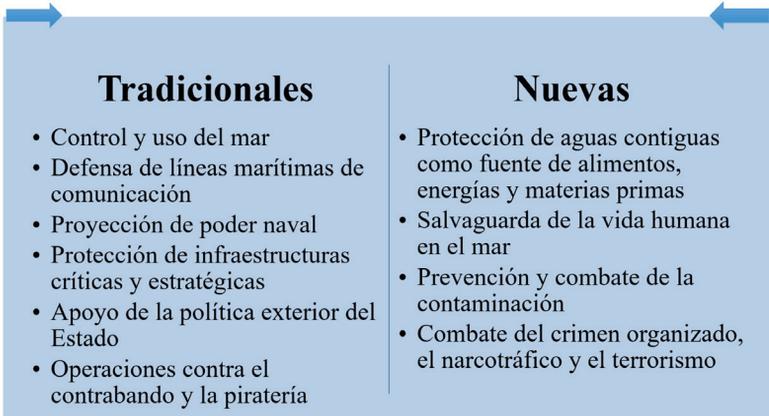


FIGURA 4. Categorías generales sobre las misiones de la Armada

Fuente: Elaboración propia con datos de Moloeznik (2009, p. 90)

4.1. ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DEL PODER NAVAL COLOMBIANO

Colombia es un Estado caracterizado por tener un frente bioceánico, es decir, tiene dos salidas a los océanos Pacífico y Atlántico, además, cuenta con una red fluvial de ríos aproximadamente de 24000 km, lo que es relevante para la proyección del poder marítimo y el desarrollo general de un país.

El dominio marítimo colombiano tiene una extensión de 928660 km², que representa el 44,86 % de la totalidad del país (el mar Caribe equivale a un 28,46 % y el océano Pacífico al 16,40 % restante). Los límites marítimos de Colombia se encuentran definidos en el artículo 101 de la Constitución Política de Colombia de 1991, y a partir de ello se puede reconocer que son: i) marítimos (República Dominicana, Haití, Jamaica, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) y marítimo-terrestres (Panamá, Ecuador y Venezuela) (Uribe, Rodríguez & Rivera, 2018, p. 22).

Con la Ley 10 de 1978, también llamada ‘Ley del mar’, se dictaron las disposiciones en cuanto a la delimitación del mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental de Colombia, por lo cual el mar territorial comprende y se extiende hasta 12 millas náuticas; la zona contigua está comprendida por 12 millas náuticas adicionales a las mencionadas. Con respecto del mar, la zona económica exclusiva tiene una extensión de 200 millas náuticas como franja marítima más allá del mar. A nivel general, a partir del siglo xx, el desarrollo tecnológico y oceanográfico permitió el estudio de las aguas, el suelo y subsuelo marino, y abrió la posibilidad de llevar a cabo actividades de explotación marítima con el fin de obtener los recursos depositados allí (pp. 24-31).

Como mencionan Alonso & Gómez (2018), Colombia ha considerado el mar como un “motor para el desarrollo económico y social del país” (p. 135), por lo cual, la Armada Nacional ha encaminado sus acciones a la protección de la soberanía, teniendo la proyección de ser una ‘marina influyente’ con un desarrollo estratégico significativo y de proyección. De acuerdo con ello, como resultado de un diagnóstico realizado que evidenciaba mayores esfuerzos para el fortalecimiento, en el año 2006, se desarrolló un plan de actualización y mejoramiento de capacidades, “que a mediados de 2010 y 2011 marcó un primer hito de culminación” (p. 138), pero que manifestó mayores aspectos para el fortalecimiento y mejoramiento continuo.

Las operaciones se han encaminado al patrullaje por medio de unidades fluviales y de armamento ligero. La Armada cuenta con fragatas, corbetas, submarinos, patrulleros, botes, patrullaje, logístico, entre otros. En la década de los setenta, en razón a las tensiones del dominio marítimo por cuestiones limítrofes con otros Estados, se evidenció la necesidad de adquirir más capacidades de defensa como unidades de patrullaje medio (corbetas). A finales de la década

de los noventa, por medio de COTECMAR se desarrollaron no drizas fluviales o también llamadas patrulleras de apoyo fluvial. El último aspecto, relacionado con la decisión de construir una flotilla propia (en 1997) y, a partir de ello, se han desarrollado embarcaciones dotadas con “modernos sistemas de comunicación, armamento y blindaje especial para contrarrestar grupos armados al margen de la ley” (Armada Nacional, s.f.b, párr. 3).

Específicamente, por medio de la Política nacional del océano y los espacios costeros (PNOEC), consolidada desde el 1 de julio de 2007, y, actualmente, por medio del Plan estratégico naval, actualizado cada cuatro años, por medio del cual la Armada Nacional encamina su actuar y articula sus medios. Como lo consolida Ramírez Benítez (2018), se expresan los medios a partir de los ejes articulados de la estrategia marítima en Colombia con base en estos dos documentos en mención.

En la actualidad, como se menciona en el Plan estratégico naval 2015-2018, la Armada Nacional es considerada como un medio valioso de política exterior del Gobierno nacional. Esta herramienta es un medio para la participación en “operaciones navales combinadas, foros internacionales, proyectos de investigación científica marina, programas de capacitación y entrenamiento a terceros países [...] bajo una agenda de multilateralidad” (Armada Nacional, s. f., p. 36).

PAÍS	TERRITORIO MARÍTIMO Extensión geográfica	INTERESES MARÍTIMOS Fines	PODER NAVAL Medios	ESTRATEGIA MARÍTIMA Modos
COLOMBIA	<p>La Constitución Política de Colombia (1991) señala en el Artículo 101, que la extensión geográfica marítima es de 928.660 km², representando un 44,86% de territorio total del país.</p> <p>De igual manera, posee arrecifes coralinos de 300.000 hectáreas y manglares de 378.939 hectáreas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conciencia y apropiación territorial y cultura marítima. • Recursos ambientales, marinos y pesqueros. • Educación marítima. • Investigación científica, tecnológica y de innovación. • Poder naval. • Seguridad integral marítima. • Ordenamiento marítimo costero. • Transporte y comercio marítimo. • Turismo marítimo y recreación. • Industria naval y marítima. • Minería marina y submarina. • Pesca y acuicultura. • Soberanía e integridad del territorio marítimo nacional (CCO, 2017). 	<ul style="list-style-type: none"> • La Armada Nacional de Colombia emplea el Poder Naval y se encarga de la seguridad marítima. Cuenta con la capacidad operacional y el geográfico. • La Dirección General Marítima (DIMAR) contribuye a fortalecer el Poder Marítimo garantizando la seguridad integral marítima. • Desarrollo de industria naval a través de COTECMAR. 	<p>Plan Estratégico Naval 2015-2018</p> <p>"Estrategias para el empleo y gestión sostenible del territorio marino-costero".</p> <p>Planes estratégicos 2030. a) Orión I-II: fortalecer capacidades; b) Puente: completar medios para una cobertura efectiva; c) Faro: renovación del material naval.</p> <p>Estrategia pentagonal</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rol internacional, operaciones de paz y ayuda humanitaria; presencia naval y ejercicios combinados. 2. Defensa y seguridad nacional. Soberanía, integridad territorial, combate al terrorismo y al narcotráfico, disuasión estratégica, manejo de crisis. 3. Seguridad marítima y fluvial. Protección vida humana en el mar, cumplimiento legislación interna e internacional, control tráfico marítimo, ayudas a la navegación. 4. Protección del medio ambiente. Protección mares y océanos, control tráfico lícito de especies, control vedas, control contaminación. 5. Desarrollo marítimo. Protección y sostenibilidad de los recursos marítimos, investigación científica marina, servicio cartográfico e hidrográfico.

Tabla 1. Ejes articuladores de la estrategia marítima de Colombia

Fuente: Ramírez Benítez (2018, p. 79)

4.2. PERSPECTIVAS A FUTURO SOBRE EL PODER NAVAL COLOMBIANO

La proyección del Estado colombiano está guiada para consolidarse como una potencia media oceánica, es decir, un Estado que posee capacidades de poder marítimo para la gestión integral del territorio para su proyección y participación decisiva en el escenario internacional, con el fin de brindar bienestar a la población, aumentar el desarrollo sostenible y afianzar la capacidad de influencia en el ámbito regional (CCO, 2018, p. 51). A partir de la PNOEC se plantean como retos nuevos:

- i. Aumentar la capacidad disuasiva y la capacidad científica de investigación para fortalecer el planeamiento y dar respuestas a problemáticas marítimas vigentes.
- ii. Mayor incidencia internacional que permita un posicionamiento respecto de Estados y organizaciones.
- iii. Gestión estratégica de los intereses marítimos alineando la diplomacia, la seguridad y los aspectos económicos relacionados.
- iv. Plataforma exportadora mundial.
- v. Fortalecimiento y consolidación.
- vi. Aprovechamiento del comercio marítimo y promover la integración regional.
- vii. Generación de conciencia marítima (CCO, 2018).

Lo anterior, en conjunto con el logro de las metas propuestas en el Plan de desarrollo 2030 de la Armada mediana de proyección regional, del cual se encuentra alineado el Plan Faro 2030, con la proyección de los componentes:

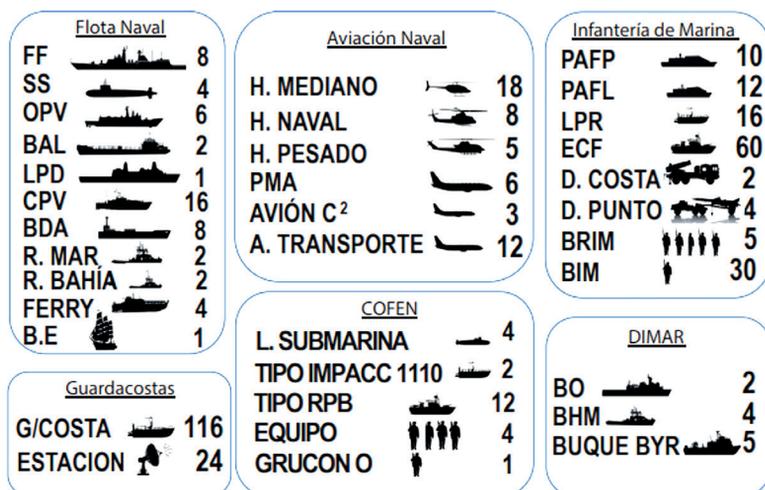


Figura 5. Estructura de fuerza – Plan Faro 2030 / Proyección de los componentes

Fuente: Armada Nacional (s.f., p. 38)

En el desarrollo y la proyección de Colombia, la cooperación internacional y regional está dada por medio de alianzas para el desarrollo de operaciones navales a fin de contrarrestar las amenazas que se generen en el dominio marítimo es uno de los puntos proyectados por la Armada Nacional. Lo anterior, específicamente por medio de lo que se denomina ‘cooperación naval multinacional’ para establecer alianzas; de este modo, la interoperabilidad permite formular alianzas para recibir un respaldo y apoyo que permita proteger y garantizar la seguridad y salvaguardia de la soberanía nacional y, en general, de los fines nacionales (Uribe Cáceres, 2018, p. 180). Asimismo, Uribe Cáceres señala en prospectiva:

La participación de unidades a flote y aéreas de la Armada Nacional en operaciones marítimas internacionales tendrá incidencias en el Estado colombiano, relacionadas con la generación de influencia y fortalecimiento

de la confianza mutua entre las marinas participantes, la asistencia humanitaria en operaciones multinacionales que ayuden en situaciones calamitosas naturales o antrópicas, el ejercicio de la diplomacia naval, la construcción y actualización permanente de interoperabilidad naval-militar para la aplicación regional y nacional, la consolidación de la nación (2018, p. 174).

Lo anterior es vital para la generación de estrategias entre Estados, con el fin de enfrentar otros retos actuales derivados, comunes e internacionales, y para el fortalecimiento de capacidades en lo referido a salvaguardia de intereses de la nación y a la propensión por el desarrollo marítimo y marino-costero (cco, 2018, p. 64). Además, la proyección de las vías de comunicación marítima por medio del fortalecimiento del desarrollo sostenible mediante los puertos y encaminada a la garantía de seguridad integral marítima (p. 66).

Para el fortalecimiento del poder naval, el desarrollo de la industria naval es fundamental al igual que de la marina mercante, que permite el desarrollo de capacidades para el diseño, mantenimiento, reparación, modernización de buques y artefactos navales. Este desarrollo está proyectado a la industria de astilleros y se identifica como un exportador potencial, en consonancia con el desarrollo tecnológico naval, fluvial y marítimo. De este modo,

fomentar el desarrollo de Clúster astilleros a lo largo de las costas Caribe y Pacífica, privilegiando aquellos puertos que ofrecen una posición geográfica estratégica y que además proveen ventajas comparativas en cuanto a ubicación, profundidad y protección de la bahía (p. 67).

Otro aspecto relevante para la proyección de la Armada Nacional de Colombia es la Antártida, la cual es considerada una zona de interés para el Estado colombiano. Lo anterior, ha sido evidenciado en las expediciones que se han llevado a cabo para llevar a cabo estudios exploratorios de fauna, flora, oceanografía, condiciones geográficas, entre

otros factores. Actualmente, va en la V versión, la cual fue denominada ‘Almirante Campos’, a bordo del buque ARC 20 de Julio, y cuenta con dos botes tipo *zodiac*, un bote tipo *defender* y un helicóptero *Bell-412* de la Armada Nacional (al igual que con el avión *C-130 Hércules* de la Fuerza Aérea Colombiana). Esta serie de travesías se realiza en el marco del ‘Programa antártico colombiano’ (cco, 2018b).

5. CONCLUSIONES

La participación de las Fuerzas Militares en la alianza que se constituyó con la OTAN en la cual se estableció a Colombia como socio global (formalizada en el año 2018 durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos), permite consolidar una estrategia con una capacidad de disuasión creíble, sostenible y sustentable. En este sentido, la articulación de los componentes terrestre, aéreo y marítimo del poder militar debe estar guiada a partir del desarrollo de capacidades en estos dominios nacionales, como se hizo evidente desde una perspectiva teórica, una histórica y una prospectiva.

Teniendo en cuenta que la formalización de la alianza en mención fue antecedida por unos acercamientos aproximadamente de hace una década, por medio de: i) *fase exploratoria*, en el año 2006, en la cual se consideró que el Estado colombiano pudiera ser partícipe como aliado o ‘miembro extra’ de la OTAN; ii) *desarrollo sustancial*, con un ‘acercamiento’ en junio de 2013, cuando se firmó provisionalmente un *convenio de cooperación e intercambio de información*, que luego fue mayormente comprometido en el 2016 para la cooperación militar (Torrijos & Abella, 2017, p. 61).

La categoría de socio global favorece su proyección geopolítica y permite un mayor acercamiento en cooperación con

la organización internacional, con el fin de contrarrestar desafíos regionales e internacionales comunes. Es así como el rol del Estado colombiano en el escenario internacional se encuentra reforzado con esta medida relacionada con la interoperabilidad que se estima en un máximo desarrollo para el fortalecimiento de las fuerzas y el afianzamiento de lazos comunes.

En el ámbito de la seguridad, la alianza es vista como una oportunidad para que la doctrina militar de Colombia mejore continuamente, con respecto de otros estándares internacionales en su relación con Estados que destinan un mayor gasto en defensa. La cooperación está encaminada desde varias temáticas para el mejoramiento de la capacidad militar de las fuerzas, como el terrorismo, la ciberdefensa, la seguridad humana, entre otros aspectos, (Pacheco, 2018). Por ello, se estima la proyección del poder militar como un elemento de la política exterior colombiana, por medio de una participación en misiones internacionales de la OTAN para mejorar el posicionamiento de Colombia en un ámbito hemisférico y prospectivamente en lo internacional. De igual manera, para el reforzamiento operativo de las capacidades de seguridad y defensa de las Fuerzas Militares, teniendo en cuenta, entre otras cosas, experiencias militares de otros Estados de la alianza (Torrijos & Abella, 2017, p. 65).

La proyección de la relación de Colombia con la OTAN se encuentra ligada a la transformación que se encuentra llevando a cabo, por ejemplo, el Ejército Nacional que se deriva de un enfoque multimisión ligado a la doctrina Damasco, la cual se encuentra ligada al plan 'Victoria Plus', por medio de la consolidación de unidades como el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF), entre otras.

El desarrollo del poder aéreo ha sido un aspecto fundamental para la proyección de las capacidades de defensa,

teniendo en cuenta que se ha ampliado la intención de fortalecer el trabajo conjunto de las fuerzas. De igual manera, la participación de la Armada Nacional en operacionales internacionales permite la actualización y modernización de sus medios en cuanto al entrenamiento del personal y del equipo material, lo cual refuerza de forma indirecta las capacidades navales estratégicas (Uribe Cáceres, 2018, p. 180).

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA INTEROPERABILIDAD DE LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA CON LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN)¹

*Luis Renato Amórtegui Rodríguez*²

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
“GENERAL RAFAEL REYES PRIETO”

RESUMEN

En este capítulo se argumenta que la interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es una oportunidad para las empresas del sector de defensa colombiano y las empresas nacionales que abastecen a las Fuerzas Militares, para la exportación de sus bienes y servicios a los países miembros, lo cual conlleva aumento en sus niveles de producción y la posibilidad de ampliar sus portafolios de productos. Por ello, es necesario fomentar la capacidad exportadora mediante la incorporación de tecnologías que incrementen los niveles de productividad para competir en un entorno global, soportado en las relaciones

1 Capítulo de libro resultado de la investigación vinculada al proyecto de investigación *Interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con OTAN*, en la línea de investigación “Políticas y Modelos de Seguridad”, adscrito al grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS, registrado con el código COLO104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN), adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, de Colombia.

2 Magíster en estrategia y geopolítica de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Magíster en administración de negocios (MBA) de la Universidad de los Andes, Colombia. Magíster en planificación y administración del desarrollo regional de la Universidad de los Andes, Colombia. Economista de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Funcionario de planeación financiera, evaluación financiera de proyectos y estructuración de negocios petroleros de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol S. A.). Contacto: luis.amortegui@ecopetrol.com.co

diplomáticas, comerciales y militares. Los beneficios económicos para las Fuerzas Militares de Colombia se derivan del fortalecimiento de las capacidades y de la eficiente asignación de recursos en el gasto y la inversión, debido a que dentro de un escenario de interoperabilidad se comparten procedimientos, doctrinas, infraestructura y bases de operación con los países de la OTAN; adicionalmente, la interoperabilidad se relaciona con el material, las tácticas y la capacitación que permiten la interacción del personal y del equipo militar, la agrupación de recursos y la generación de sinergias evitando la duplicación de esfuerzos y de recursos. Finalmente, la aceptación de Colombia como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) conlleva el fomento de las buenas prácticas en las áreas identificadas en el proceso de interoperabilidad y de la relación comercial con los países miembros, que en su mayoría son países de la OTAN.

PALABRAS CLAVE

Asignación de recursos, tratados de libre comercio, OCDE, buenas prácticas, fortalecimiento de capacidades, OTAN

ABSTRACT

In this chapter, it is argued that the interoperability of the Colombian Military Forces with the North Atlantic Treaty Organization (NATO) is an opportunity for the companies of the Colombian defense sector and the national companies that supply the Military Forces, for the export of its goods and services to member countries; which leads to an increase in their production levels, and the possibility of expanding their product portfolios. Being necessary, promote export capacity, by incorporating technologies that increase productivity levels to compete in a global environment, supported in diplomatic, commercial and military relations. The economic benefits for the Military Forces of Colombia are derived from the

strengthening of capacities and the efficient allocation of resources in spending and investment, due to the sharing of procedures, doctrines, infrastructure and bases of interoperability within an interoperability scenario. Operation with the NATO countries; In addition, interoperability is related to material, tactics and training, which allows for the interaction of personnel and military equipment, the pooling of resources and the generation of synergies, avoiding the duplication of efforts and resources. Finally, the acceptance of Colombia as a member of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), entails the promotion of good practices in the areas identified in the interoperability process and the commercial relationship with the member countries, which in its Most are NATO countries.

KEY WORDS

Resource Allocation, Free Trade Agreements, OECD, Good Practices, Capacity Building, NATO

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *Los componentes económicos de la interoperabilidad.* 3. *Los efectos del comercio internacional sobre el crecimiento económico.* 3.1. *El crecimiento y el desarrollo económicos.* 3.2. *La orientación de los países hacia el exterior y el crecimiento económico.* 3.3. *Los acuerdos comerciales colombianos con los países de la OTAN.* 3.3.1. *El Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Canadá.* 3.3.2. *El Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América.* 3.3.3. *El Acuerdo de libre comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC (EFTA).* 3.3.4. *El Acuerdo Comercial entre la Unión Europea, Colombia y Perú.* 3.4. *El avance de los acuerdos comerciales con los países miembros de la OTAN.* 3.5. *Los retos de las empresas colombianas para incursionar en los mercados de la OTAN.* 4. *Los aportes de la OCDE para el desarrollo económico.* 4.1. *La Guerra Fría y el surgimiento de la OEEC y la OTAN.* 4.2. *Los beneficios para Colombia por ser miembro de la OCDE.* 4.3. *Los principios democráticos y las economías de*

mercado. 4.4. El Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED). 4.4.1. El Documento CONPES 3520 del 09 de junio de 2008. 4.4.2. La aplicación del concepto de clúster para la productividad. 4.4.3. La creación del GSED. 4.4.4. Las unidades estratégicas de negocio-clúster. 4.4.5. La dimensión y los logros del GSED. 5. Los beneficios de la interoperabilidad para las Fuerzas Militares. 5.1. Las áreas del proceso de la interoperabilidad. 5.1.1. Información e inteligencia. 5.1.2. Ciencia y tecnología. 5.1.3. Entrenamiento, educación y ejercicios militares. 5.1.4. Los Centros de Educación y Entrenamiento de la OTAN. 5.1.5. Logística. 5.1.6. Las lecciones aprendidas. 5.1.7. Integridad y transparencia. 5.2. Los beneficios en las áreas de colaboración con la OTAN desde la economía. 5.3. El fortalecimiento de las capacidades del Ejército Nacional. 6. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como objetivo *hacer el análisis económico de la interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)*; el capítulo se desarrolla a través de cuatro temas principales: los componentes económicos de la interoperabilidad, los efectos del comercio internacional sobre el crecimiento económico, los beneficios para Colombia por ser miembro de la OCDE, y los beneficios de la interoperabilidad para las Fuerzas Militares de Colombia con la OTAN.

Con tal propósito, se analizan las definiciones de interés nacional, interoperabilidad en las operaciones militares conjuntas, crecimiento económico y desarrollo económico; así mismo, se presentan los tratados comerciales vigentes de Colombia con los países de la OTAN, los orígenes comunes entre la OTAN y la OCDE y los beneficios para las Fuerzas Militares de Colombia por la implementación del proceso de interoperabilidad.

Es importante tomar en cuenta que la interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con la OTAN se fundamenta en la Ley 1839 de 2017 (julio 12), “por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información’, suscrito en Bruselas, el 25 de junio de 2013” y se materializa en el *Acuerdo de Cooperación Individual de la OTAN y Colombia*, dentro del *Programa de Alianza y Cooperación Individual (Individual Partnership and Cooperation Programme [IPCP])*.

Con el fin de desarrollar este capítulo, se relacionan la seguridad y la defensa nacional con lo económico, a través de la definición de interés nacional propuesta por Herrero de Castro (2018):

El interés nacional, puede definirse entonces de forma genérica, como la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural.

El interés nacional esencial, sería garantizar la supervivencia, seguridad del propio Estado, y la defensa de su población. Inmediatamente después cabría situar la búsqueda de poder, riqueza y crecimiento económico. Todo ello, por sí mismo y para servir a la satisfacción del nivel esencial.

En este orden de ideas, se observa que la riqueza y el crecimiento económico son un interés estratégico, mientras que el interés esencial o primario es la seguridad del Estado y la defensa de la población; el acuerdo con la OTAN, entonces, puede fomentar el crecimiento económico, y, de esta manera, el bienestar de la población colombiana, y contribuir así al alcance de los intereses nacionales, en la medida en que se promueven los intereses de carácter económico. Estas categorías de intereses nacionales primario y estratégico obedecen a una clasificación de la Red de Seguridad y Defensa de la América Latina (RESDAL)

(2018), que, en el caso de los intereses estratégicos, guarda relación con los intereses que no afectan la supervivencia, pero contribuyen con los intereses primarios para la supervivencia.

En ese orden de ideas, los beneficios económicos de la interoperabilidad para el país se generan en la medida en que las empresas del sector de defensa colombiano y las empresas nacionales que abastecen a las Fuerzas Militares exporten sus bienes y servicios a los países de la OTAN; dichas empresas, además de aumentar sus niveles de producción, pueden ampliar sus portafolios de productos al tener acceso a nuevos mercados, de tal manera que el país fomente unas altas capacidades de exportación a través del fortalecimiento de las empresas actuales y de la creación de nuevas empresas mediante la incorporación de tecnologías que incrementen los niveles de productividad que les permitan competir en el entorno global.

Respecto a los beneficios que para las Fuerzas Militares implica la condición de Colombia, como socio global de la OTAN, el Ejército Nacional de Colombia (2018), en el documento *Relación de Colombia con la OTAN-Narrativa Institucional*, argumenta:

Que el relacionamiento con la OTAN pretende fortalecer las capacidades de las naciones, con el fin de hacer frente a los factores que amenazan su seguridad nacional e internacional, y, al mismo tiempo, aportar conocimientos y experiencia en el manejo de crisis y amenazas específicas. (p. 7)

Con el fin de identificar los beneficios económicos para las Fuerzas Militares de Colombia, es necesario analizar el *Acuerdo de Cooperación Individual de la OTAN y Colombia*, el cual tiene como objetivo aumentar la paz y la seguridad compartida, lo que implica, a su vez: a) fortalecer la asociación mediante la interacción política y práctica y el

diálogo estratégico en temas de interés comunes para los desafíos de la seguridad mundial: ciberseguridad, seguridad marítima, terrorismo y crimen organizado transnacional; b) desarrollar enfoques comunes para enfrentar los desafíos de la seguridad compartidos, lo que conlleva apoyar los esfuerzos de la paz y la seguridad y lograr altos estándares y mejores prácticas, y c) mejorar el profesionalismo y la interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con las fuerzas de la OTAN mediante el desarrollo de capacidades.

El alcance de estos objetivos conlleva diálogo, consultas y cooperación en varias áreas para el fortalecimiento de las capacidades, de acuerdo con los lineamientos de la *Iniciativa de Interoperabilidad de la Alianza (The Partnership Interoperability Initiative-PII)*, aprobada en la Cumbre de la OTAN de 2014 en Gales, tales como: a) información e inteligencia; b) ciencia y tecnología; c) entrenamiento, educación y ejercicios militares; d) los Centros de Educación y Entrenamiento de la OTAN; e) logística; f) lecciones aprendidas, y g) integridad y transparencia.

Los beneficios económicos para las Fuerzas Militares se deben identificar a partir de los ahorros en el gasto e inversión, derivados de la eficiente asignación de recursos en las áreas mencionadas, por efecto de la alianza con la OTAN. Este proceso, además de fortalecer las capacidades, permite exportar algunas de estas a los países miembros y socios de la organización.

Finalmente, es importante tomar en cuenta que el fortalecimiento de la asociación se encausa a través de los valores comunes e intereses estratégicos; es decir, del concepto estratégico de la OTAN y del interés nacional de Colombia.

2. LOS COMPONENTES ECONÓMICOS DE LA INTEROPERABILIDAD

Para identificar los beneficios económicos de la interoperabilidad para el país y sus fuerzas militares, se van a analizar los elementos que componen este concepto con la perspectiva de tres fuentes: The North Atlantic Treaty Organization (NATO), González y Campos.

Según NATO (2006), la interoperabilidad guarda relación con el desarrollo de capacidades para realizar operaciones conjuntas entre unidades militares de diferentes nacionalidades y de servicios armados (terrestre, naval y fuerzas aéreas), lo que implica compartir procedimientos, doctrinas, infraestructura y bases de operación para que se comuniquen entre ellas; adicionalmente, la interoperabilidad tiene relación con el material, las tácticas y la capacitación que permitan la interacción del personal y el equipo militar, la agrupación de recursos y la generación de sinergias evitando la duplicación de esfuerzos y de recursos.

Continuando con NATO, una política de estandarización es un factor crítico de éxito en el proceso de interoperabilidad, al contribuir a la eficacia operacional y al promover la eficiencia en el uso de los recursos. En este sentido, un instrumento que utiliza la OTAN para promover la cooperación y evitar la duplicidad de esfuerzos en investigación, desarrollo, producción, adquisición y soporte logístico de las fuerzas es la promulgación de los Acuerdos de Normalización (STANAG), que ayudan a alcanzar los niveles requeridos de interoperabilidad.

NATO también refiere que la interoperabilidad se ha logrado tras décadas de planificación, capacitación y de ejercicios durante la Guerra Fría, y últimamente, en el desarrollo de operaciones conjuntas en los Balcanes y Afganistán,

interactuando con países del Programa de Cooperación para la Paz (PPF) de la OTAN y que son miembros de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE); entre ellos, los países del antiguo Pacto de Varsovia: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajistán, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán y Ucrania. Además, se afirma que las nuevas amenazas han conllevado cambios de carácter operacional.

Por otra parte, González, interpretando a la OTAN, establece que la interoperabilidad es:

La habilidad de entrenar, ejercitar y operar conjuntamente en la ejecución efectiva de las tareas y misiones asignadas, la relaciona con el concepto de estandarización, entendido como un factor a desarrollar para evitar problemas de compatibilidad, intercambiabilidad y comunalidad [...] La estandarización es el desarrollo e implementación de conceptos, doctrinas y diseños para alcanzar y mantener los niveles requeridos de intercambio, compatibilidad y comunalidad en los campos operativo, administrativo, técnico, de material y procedimientos para obtener la interoperabilidad. (2017, pp. 2-17)

Este mismo autor argumenta que el desarrollo de capacidades es clave dentro del marco de las relaciones internacionales, al argumentar que:

La interoperabilidad entre las fuerzas militares ha surgido como una nueva herramienta que posibilita que estas acompañen a sus Estados en el proceso de globalización en desarrollo a nivel del sistema internacional. La interoperabilidad es potenciadora de capacidades, incide en todos los niveles de la conducción y permite una interacción más eficientemente entre los componentes del instrumento militar en el ámbito conjunto, además de facilitar también la interacción como miembro de una alianza o coalición en el ámbito combinado. Por ello, los Estados se han volcado a los diseños de capacidades militares que faciliten la cooperación y la

complementariedad en los futuros escenarios posibles.
(González, 2017, pp. 11-17)

El tercer autor abordado es Campos (2002), quien hace su análisis a partir de la participación de los países en operaciones conjuntas bajo el mandato de las Naciones Unidas, y plantea que la *interoperabilidad* es “la habilidad de sistemas, unidades o fuerzas para proveer y aceptar servicios desde otros sistemas, unidades o fuerzas y usar esos servicios de manera de poder operar efectivamente juntos” (2002, p. 1).

Así mismo, dentro de este tipo de misiones se debe buscar que las distintas unidades de la fuerza conjunta ejecuten correctamente los procedimientos y las órdenes para el cumplimiento de la misión. Por tanto, una correcta interoperabilidad requiere “la estandarización de procedimientos de Comando, Control, Comunicaciones e Inteligencia (C3I). Entrenamiento, Ejercicios, Reglas de Enfrentamiento, Logística y otros” (Campos, 2002, p. 1).

A partir de estas tres definiciones sobre la interoperabilidad desde lo militar, se identifican varios elementos económicos subyacentes, tales como: a) el entorno globalizado del sistema internacional; b) la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos; c) la estandarización, y d) la eficacia operacional para el alcance de los objetivos de la organización dentro de un marco de cooperación entre los países.

Respecto al entorno globalizado del sistema internacional, es necesario destacar que la interoperabilidad se ha desarrollado dentro de la interacción en educación, entrenamiento y operación de las fuerzas militares de las naciones en el ámbito de la OTAN y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a partir de la Segunda Guerra Mundial, y en un escenario de Guerra Fría hasta 1991.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) (2018) define que la *globalización* es:

La integración de las economías y las sociedades a medida que caen las barreras para la circulación de ideas, personas, servicios y capitales [...] la globalización representa una decisión política a favor de la integración económica internacional, que en la mayoría de los casos ha estado acompañada de una consolidación de la democracia. Precisamente porque se trata de una decisión [...] El FMI considera que la globalización podría contribuir en gran medida al crecimiento, que es esencial para lograr una reducción sostenida de la pobreza mundial [...] El FMI considera que el crecimiento es la única forma de mejorar los niveles de vida de los países en desarrollo, y el mejor procedimiento para lograrlo es a través de la globalización.

Con base en lo anterior, se conecta la interoperabilidad con los intereses nacionales desde lo económico, a la luz de Herrero de Castro (2018), al plantearse el abordaje de los beneficios desde el comercio internacional por la exportación de capacidades, bienes y servicios que conllevan crecimiento económico y bienestar de la población: igualmente, al estar en un entorno globalizado, los países deben interactuar a partir de las amenazas y las oportunidades derivadas.

Respecto a los beneficios económicos de la interoperabilidad relacionados con la eficiencia en la asignación y el uso de recursos, se explicita que se genera ahorro de recursos al evitar la duplicidad de esfuerzos y de recursos presupuestales, derivados de la cooperación por las operaciones conjuntas de las fuerzas militares de un país, y de estas, en operaciones conjuntas con la OTAN; además, las capacidades se fortalecen en la medida en que se implementan acciones en las áreas requeridas para alcanzar la interoperabilidad.

La eficiente asignación de recursos se relaciona con la teoría moderna de la Hacienda Pública, en la medida en que corresponde a la función de asignación de la política presupuestaria del Estado; es decir, “la provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos

se dividen entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales” (Musgrave, 1992, p. 7), como es el caso de la seguridad y la defensa nacionales.

En cuanto a la estandarización, este es un elemento común entre las tres fuentes analizadas, la cual contribuye al proceso de interoperabilidad en la generación de eficiencia operacional y en el uso de recursos dentro de los escenarios de cooperación y operaciones conjuntas, y que, en el caso de la OTAN, se documentan en los STANAG. Los beneficios se evidencian en las áreas de interés para la colaboración, como es el caso de: información e inteligencia; ciencia y tecnología; entrenamiento, educación y ejercicios militares; los Centros de Educación y Entrenamiento de la OTAN; logística; lecciones aprendidas, e integridad y transparencia.

Finalmente, la implementación de mejores prácticas a través de las áreas mencionadas para el alcance de la interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con los países miembros y socios de la OTAN conlleva promover y mejorar la eficacia operacional entre el Ejército Nacional, la Armada de la República de Colombia y la Fuerza Aérea Colombiana, así como de estos con las fuerzas de los países de la alianza, para lograr tanto los objetivos internos como los que tienen los países de la OTAN, dentro de un marco de cooperación.

3. LOS EFECTOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Como ya se mencionó, la riqueza y el crecimiento económico son un interés nacional estratégico, y en este caso, la exportación de bienes y servicios colombianos a los países de la OTAN contribuyen al crecimiento económico, y, por tanto, al bienestar de la población colombiana,

por la generación de empleo, por la remuneración a los factores de producción y por el pago de los impuestos al Estado. Con el fin de desarrollar lo anterior, se abordarán teóricamente el crecimiento económico, el desarrollo y el comercio internacional; así mismo, se describen los acuerdos comerciales que el país tiene vigentes con los países de la OTAN.

3.1. EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Samuelson y Nordhaus (2005) definen el *crecimiento económico* como la expansión del producto interno bruto (PIB), que corresponde al total de los bienes y servicios producidos en un año por un país; desde la teoría económica, el crecimiento es el desplazamiento hacia afuera de la frontera de posibilidades de producción: las diferentes combinaciones de bienes y servicios que una economía puede producir con sus recursos disponibles.

Según los mencionados autores, un parámetro de análisis de la evolución del crecimiento económico, como lo son el ingreso nacional y el nivel de vida de la población, es el PIB per cápita; es decir, el aumento de la producción por habitante, el cual es, además, un parámetro de comparación internacional. Estos autores teorizan que el crecimiento se encuentra en función de cuatro factores: a) “Recursos humanos (oferta de trabajo, educación, disciplina y motivación); [b] Recursos naturales (tierra, minerales, combustibles, calidad ambiental); [c] Formación de capital (máquinas, fábricas, carreteras); [y d] Tecnología (ciencia ingeniería, administración, empresariado)” (Samuelson & Nordhaus, 2005, p. 537).

A partir de la combinación de estos cuatro factores, se define la *función de producción agregada*, que corresponde a la producción nacional a partir de los insumos y la tecnología disponibles; es importante tomar en cuenta que se pueden

generar rendimientos decrecientes en la producción en la medida en que aumentan el trabajo, los recursos naturales o el capital, y donde es decisiva la incorporación de tecnología para la mejora de la productividad (relación entre la producción y una combinación de insumos), lo cual permite producir más con una misma cantidad de insumos o producir lo mismo con una menor cantidad de insumos. El cambio tecnológico, por su parte, se refleja en los cambios en los procesos productivos y en la oferta de nuevos productos y servicios.

Respecto al concepto de *desarrollo*, Izquierdo (2007) menciona que “el objetivo de desarrollo [...], en su versión predominante, ha sido enfocado prioritariamente desde la economía o, en el mejor de los casos, desde la economía política” (p. 343). Tal es el caso del “crecimiento tecno-económico con Estado benefactor; [...] desarrollo sostenible como respuesta a los límites del crecimiento tecno-económico; [...] objetivos del milenio formulados en el marco de la globalización neoliberal contemporánea” (Izquierdo, 2007, p. 345).

En este sentido, Castillo (2011) argumenta que mientras el crecimiento económico es una acción que se define a partir de variables macroeconómicas como el PIB, la inversión y el consumo. El desarrollo económico, por su parte, es un proceso integral de transformación en lo socioeconómico, a partir del crecimiento, y corresponde a la capacidad de transformar las condiciones institucionales y materiales en lo económico, lo social y lo cultural, y que conlleva el incremento en las condiciones de vida de los habitantes.

Finalmente, “El desarrollo económico abarca más bien cinco pasos posibles: [a] Introducción de un producto nuevo o de calidad nueva; [b] Introducción de un nuevo método de producción; [c] Creación de un nuevo mercado; [d] Conquista de una nueva fuente de oferta de materias primas

o de bienes semielaborados; [y e)] Nueva organización empresarial” (Castillo, 2011, p. 2).

3.2. LA ORIENTACIÓN DE LOS PAÍSES HACIA EL EXTERIOR Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Continuando con el desarrollo conceptual, en relación con la internacionalización de las economías, Samuelson y Nordhaus (2005) argumentan que una manera para que los países rompan el círculo vicioso de la pobreza y muevan los factores del desarrollo económico hacia el crecimiento es la orientación de la economía de un país hacia el exterior.

En este sentido, afirman que una política de apertura comercial mantiene bajas las barreras arancelarias mediante tarifas, facilita los flujos del capital financiero y evita el monopolio estatal en las exportaciones e importaciones; además, el Estado regula la economía y el mercado guía las decisiones productivas. Igualmente, plantean que “Jeffrey Sachs y Andrew Warner, [...] examinaron la relación entre la apertura y el crecimiento económico [...] Estos autores comprobaron que la apertura se asocia de manera notable con el rápido crecimiento económico” (Samuelson & Nordhaus, 2005, p. 563).

Ahora bien, con el fin de analizar la evolución de la economía colombiana respecto al mercado externo, Amórtegui (1995) sintetiza que hacia finales del siglo XIX el modelo de acumulación se basaba en la exportación de productos primarios, y que para inicios del siglo XX, se presenta una inserción estable al mercado internacional en beneficio de la dinámica de acumulación. Respecto al proceso de sustitución de importaciones de bienes, este se desarrolla de manera espontánea durante la década de los años treinta del siglo XX, y a partir de 1945 es deliberado, por la interrupción del comercio durante la Segunda Guerra Mundial, lo cual se

refuerza con los postulados de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL).

Este autor, también muestra que debido a la concentración de las exportaciones en café y petróleo para 1968, el Gobierno colombiano define una política de fomento de las exportaciones menores o no tradicionales (manufacturas y otros productos primarios), cuyos beneficios se interrumpen con la bonanza cafetera del decenio de 1970; fue, entonces, necesario acudir en 1984 al FMI para un ajuste estructural de la economía. En este contexto, se implementa un modelo de acumulación de crecimiento hacia afuera y se inicia el desmonte del proteccionismo generador de ineficiencias productivas; se impulsan, entonces, una apertura comercial y la internacionalización de la economía soportada en la modernización y la reconversión industriales, tendiente ello a promover la competitividad y la iniciativa privada.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) (2017) argumenta en su informe sobre los acuerdos comerciales vigentes de Colombia que el proceso de liberación del comercio de la década de los años noventa del siglo xx se desarrolló en dos pasos. En el primero, durante la denominada “apertura económica”, se eliminaron las licencias de importación y se redujeron los aranceles; en el segundo, se inició la negociación de los acuerdos de libre comercio.

3.3. LOS ACUERDOS COMERCIALES COLOMBIANOS CON LOS PAÍSES DE LA OTAN

Como ya se mencionó, los acuerdos comerciales son un medio para la internacionalización de la economía. De acuerdo con el MINCIT, el país tiene firmados 16 acuerdos con 62 países y 15 instrumentos de promoción y protección de inversiones, los cuales “aumentan el bienestar de los hogares al reducir los precios de los bienes de consumo y aumentan

la competitividad de las empresas al abaratar los insumos y bienes de capital. Asimismo, aumentan la competencia en el mercado interno, lo que se refleja en mayor productividad laboral y mejores salarios reales” (MINCIT, 2017, p. 11).

Según *Semana* (2005), los tratados de libre comercio (TLC) fomentan los flujos de comercio (productos y servicios) e inversión entre países (tanto de manera individual como con bloques de países), por lo cual es importante la reglamentación de las relaciones comerciales, para que haya claridad, estabilidad y transparencia en las reglas de juego. Estos procesos de negociación son “mucho más que un acuerdo para desmontar los aranceles. Incluye normas sobre la protección a la propiedad intelectual, el trato a los inversionistas extranjeros, las compras estatales, la legislación laboral y ambiental de cada país, entre muchos otros temas” (*Semana*, 2015).

Tomando en cuenta lo anterior, se puede interpretar a Clavijo (2004), en relación con las discusiones que se debían generar en el país con motivo de la negociación del TLC-ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas); es decir:

Revisar los problemas de crecimiento, apertura y consolidación institucional en Colombia. Dichas negociaciones trascienden los temas arancelarios e incluyen derechos de propiedad y organización institucional [...] Las negociaciones TLC-ALCA posibilitan modernizar nuestra economía y mejorar la organización institucional. Ningún país en vías en desarrollo ha logrado consolidar su crecimiento sin volcarse sobre el mercado externo. Para sostener el camino de desarrollo no existe fórmula diferente a la de aplicar buenas políticas económicas: baja inflación, tasas de cambio flexibles, un buen régimen tributario (con adecuada progresividad social), descentralización fiscal. Esto se verá reforzado a medida que se mejore la organización Estatal y es aquí donde las negociaciones internacionales deben constituirse en un buen “anclaje” institucional. (Clavijo, 2004, p. 1)

Dentro de este contexto, es oportuno recordar lo planteado al inicio de este capítulo en relación con la oportunidad que tienen las empresas del sector de defensa colombiano, al igual que las empresas nacionales relacionadas con el abastecimiento de bienes y servicios a las Fuerzas Militares colombianas, para ampliar sus mercados al exterior con ocasión de la aceptación de Colombia como Socio Alrededor del Mundo (*Partner Across the Globe*) de la OTAN.

En este sentido, Colombia actualmente tiene cuatro acuerdos comerciales vigentes con los países Miembros de la OTAN: Canadá, Estados Unidos, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC-EFTA) y la Unión Europea; con ello, se tiene acceso preferencial al mercado de 26 países: Canadá, Estados Unidos; 2 de la EFTA: Islandia y Noruega, y 22 (de los 28) de la Unión Europea: Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Rumania.

Por el lado de los Socios Alrededor del Mundo, también se tienen acuerdos comerciales con la República de Corea, y en el caso del Programa de Diálogos Mediterráneos (MD), se encuentra en negociación un Acuerdo con Israel.

A continuación se describirán los principales aspectos de estos acuerdos comerciales.

3.3.1. EL ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y CANADÁ

Según el MINCIT (2018), este acuerdo se suscribió en Lima, Perú, el 21 de noviembre de 2008; igualmente, se firmaron los Acuerdos de Cooperación Laboral y de Cooperación Ambiental. Dentro del ABC del tratado, se argumenta que este es importante:

Porque es el segundo país desarrollado con el que Colombia logra poner en vigencia un Tratado de Libre Comercio, lo cual es procedente para los demás acuerdos que el país viene negociando [...] Canadá es una de las naciones más ricas del mundo, miembro del G8, el G20 y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (MINCIT, 2011)

Este ministerio argumenta que el mercado canadiense es una oportunidad para el crecimiento potencial del país y la generación de mayor desarrollo, por ser un mercado de 34 millones de consumidores con altos niveles de ingresos; además,

Se observan importantes tasas de crecimiento en sectores altamente generadores de empleo como las flores, las confecciones y las manufacturas de cuero, entre otros [...] En materia de Compras Públicas, gracias a esta negociación los productores colombianos tienen la posibilidad de ofrecer sus bienes y servicios a casi la totalidad de las entidades del gobierno canadiense. (MINCIT, 2011)

3.3.2. EL ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

De acuerdo con el MINCIT (2018), este acuerdo se suscribió en Washington, D. C., el 22 de noviembre de 2006. Dentro del ABC del tratado, se explica que estas condiciones preferenciales permiten llegar al mercado más grande del mundo con 314 millones de consumidores, además de ser los Estados Unidos el principal socio comercial, y que este incremento en el comercio generará mayores empleos e ingresos.

Este ministerio ha identificado oportunidades:

En agroindustria: confitería y *snacks*; harinería, molería y panadería; extractos, esencias y derivados del café; azúcar de caña en bruto; piñas frescas o secas; flores

y plantas vivas. En manufacturas: materiales de construcción; envases y empaques; sales y esteres del ácido cítrico; metalmecánica; autopartes; materiales de construcción; instrumentos y aparatos; prendas de vestir; producción y diseño de telas; *activewear*; cueros y manufacturas de cuero; calzado (suelas y tacones de caucho o plástico, zapatos en cuero); textiles y confecciones. En servicios, turismo de salud, BPO/IT; en la industria editorial, libros, folletos e impresos. (MINCIT, 2011)

3.3.3. EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LOS ESTADOS AELC (EFTA)

El MINCIT (2018) menciona que este acuerdo se suscribió en Ginebra, Suiza, el 25 de noviembre de 2008, con los cuatro países miembros: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza; igualmente, los Acuerdos sobre Agricultura con la Confederación Suiza, la República de Islandia y el Reino Unido de Noruega. Además, que este Tratado permite ampliar los mercados de nuestros productos con alto valor agregado, expandir y diversificar las inversiones de dichos países en Colombia, y fortalecer y ampliar las relaciones económicas en términos de inversión y cooperación con estos países, de altos niveles de ingresos.

El ministerio argumenta, en el resumen del tratado, que:

Estos países ocupan un lugar destacado en el intercambio comercial del mundo, tanto en bienes como en servicios, y constituyen uno de los mercados más grandes en materia de inversión. La negociación de acuerdos comerciales es una de las iniciativas [...] para desarrollar la internacionalización de la economía; iniciativa, que busca diversificar mercados, tanto de destino de nuestras exportaciones, como de abastecimiento de materias primas, insumos y bienes de capital, y permitirá mejorar la competitividad de la oferta exportable. (MINCIT, 2018)

3.3.4. EL ACUERDO COMERCIAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA, COLOMBIA Y PERÚ

Este acuerdo se firmó en Bruselas (Bélgica) el 26 de junio de 2012, lo cual, según el ABC del tratado, permitirá al país:

Un mayor crecimiento económico y la generación de empleos estables y bien remunerados mediante el aprovechamiento de un mercado de los más grandes y dinámicos del mundo [...] poder establecer nuevos vínculos en las cadenas de producción y suministro; tener la posibilidad de establecer alianzas productivas y comerciales; contar con más clientes y más consumidores; poder ofrecer mejores condiciones para atraer inversionistas; y, por supuesto, brindarle al consumidor colombiano mayores opciones para sus compras con mejores precios. (MINCIT, 2013)

Además, el MINCIT asegura que, según la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2012, a escala mundial, la Unión Europea (UE) era el mayor importador y exportador de bienes, así como el primer comprador y vendedor de servicios, y participaba con el 20% del PIB. Respecto a Colombia, en 2012 la UE tenía la segunda inversión extranjera directa, y los sectores colombianos con mejor comportamiento en exportaciones eran el papel y sus manufacturas, la maquinaria eléctrica, los combustibles, la fundición, el hierro y el acero, los metales y sus manufacturas, los textiles y los cueros y sus productos.

3.4. EL AVANCE DE LOS ACUERDOS COMERCIALES CON LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA OTAN

Con la expedición de la Ley 1868 de 2017, “por medio de la cual se establece la entrega del Informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia”, el MINCIT (2017) publicó el

“Informe sobre los Acuerdos Comerciales Vigentes de Colombia”. En este sentido, se van a examinar los cuatro acuerdos comerciales con los que Colombia tiene preferencias arancelarias con 26 de los 29 países miembros de la OTAN; es decir, los acuerdos con Canadá, Estados Unidos, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC-EFTA) y la Unión Europea.

En este documento se argumenta que:

Un acuerdo comercial debe evaluarse por sus resultados en el bienestar, la reasignación de recursos, la especialización de sectores en la economía, la productividad factorial, la atracción de la inversión extranjera, el flujo de personas, entre otras variables. Sin embargo, es común que un acuerdo comercial se evalúe exclusivamente con base en la balanza comercial bilateral de bienes, incluso con la balanza bilateral de sectores o para productos específicos. (MINCIT, 2017, p. 8)

Del total de las exportaciones colombianas de servicios en 2017, el 29% fueron a los Estados Unidos; el 14,8%, a la UE; el 1,8%, a Canadá, y el 0,5%, a la EFTA. En términos de inversión extranjera directa, estos fueron, respectivamente, de 2.144,5 millones de dólares, 5.407,4 millones de dólares, 226,9 millones de dólares y 1.083,0 millones de dólares. Por otra parte, para analizar la diversificación de las exportaciones, se tiene en cuenta el número de subpartidas arancelarias: en el caso de los Estados Unidos, 1,381; en el de la UE, 735; en el de Canadá, 266, y en el de la EFTA, 79.

En relación con la balanza comercial, en 2017 se exportaron a los Estados Unidos USD 10,541 millones y se importaron USD 11,418 millones; los principales productos de exportación fueron: petróleo: 42%; café: 11%; flores cortadas: 10%; oro: 8%, y aceites livianos: 4%. En el caso de la UE, se exportaron USD 5,439 millones y se importaron USD 6,577 millones; los principales productos exportados fueron: carbón, 45%; banano, 13%; café, 13%; petróleo, 5%, y aceites de palma, 4%.

A Canadá se exportaron USD 526 millones y se importaron USD 735 millones; los principales productos exportados fueron: café, 36%; carbón, 27%; petróleo, 8%; flores cortadas, 7%, y oro, 4%. Finalmente, a la EFTA se exportaron USD 406 millones y se importaron USD 434 millones; los principales productos exportados fueron: oro, 73%; café, 10%; esmeraldas, 5%; ferroníquel, 4%, y banano, 3%.

Con base en lo anterior, se aprecia que las exportaciones de bienes primarios tienen la mayor participación de los productos colombianos hacia los países de los cuatro acuerdos comerciales; lo cual ha sido una constante a través de los años, aun cuando se ha logrado superar la concentración que por muchos años se tenía en el café y el petróleo. Esta diversificación de las exportaciones, como ya se mencionó, era un objetivo de la política de fomento de las exportaciones menores o no tradicionales (manufacturas y otros productos primarios), de finales de la década de 1960.

3.5. LOS RETOS DE LAS EMPRESAS COLOMBIANAS PARA INCURSIONAR EN LOS MERCADOS DE LA OTAN

El reto que se abre para el país es fomentar altas capacidades de exportación de las empresas del sector de defensa colombiano y de las empresas nacionales que abastecen a las Fuerzas Militares, tendiente ello a que sus bienes y servicios incurrieren en los mercados de los países de la OTAN para abastecer a sus fuerzas militares, lo cual requiere que en el mediano plazo, como se dijo inicialmente, se fortalezcan las empresas actuales y se promueva la creación de nuevas empresas, mediante la incorporación de tecnologías que incrementen los niveles de productividad, tendiendo con ello a mantener o mejorar su posición competitiva en el mercado internacional.

Finalmente, es necesario tener claridad desde lo teórico sobre los efectos de la productividad y la competitividad

para el desempeño de las empresas en los mercados externos, y la relación entre estas. En tal sentido, “las mejoras de la productividad parecen ser el principal remedio para aumentar los rendimientos, combatir las crisis, el desempleo, la inflación y conseguir productos altamente competitivos (Carro & González, 2012, p. 1).

Respecto a la productividad, la misma fuente se refiere a esta en los siguientes términos:

La productividad implica la mejora del proceso productivo. La mejora significa una comparación favorable entre la cantidad de recursos utilizados y la cantidad de bienes y servicios producidos. Por ende, la productividad es un índice que relaciona lo producido por un sistema (salidas o producto) y los recursos utilizados para generarlo (entradas o insumos). (Carro & González, 2012, p. 1)

En relación con la competitividad, Cabrera (2014) hace una contextualización dentro del entorno colombiano y desde dos enfoques; en este sentido,

La visión más simplista del concepto es aquella que piensa que la clave para competir es poder producir con costos más bajos. Entonces, la agenda de competitividad se concentra en acciones para reducir costos: construir carreteras y puertos para rebajar los fletes, presionar para que bajen las tarifas de la energía, disminuir impuestos y, por supuesto, combatir al que señalan como el principal enemigo de la competitividad: los costos laborales [...] Un concepto más completo de competitividad es el que usa el Foro Económico Mundial, que la define como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad” [...] Al enfocarse en la productividad ya no se trata solo de reducir costos, sino de calidad y valor agregado de los productos [...] La agenda de competitividad se amplía a temas como innovación, ciencia, tecnología y educación, además de que se hace más relevante el papel que juegan las instituciones.

4. LOS APORTES DE LA OCDE PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Las oportunidades que el país tiene con la aceptación como miembro de la OCDE aluden a las relaciones comerciales con los países miembros, al igual que el fomento de las buenas prácticas en las áreas identificadas en el proceso de interoperabilidad con la OTAN.

4.1. LA GUERRA FRÍA Y EL SURGIMIENTO DE LA OEEC Y LA OTAN

A continuación se sustenta la relación entre la OCDE y la OTAN, según la siguiente afirmación:

La OCDE nació de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), la cual se creó en 1947 con el apoyo de los Estados Unidos y Canadá para coordinar el plan Marshall para la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Creado como un socio económico para la OTAN, la OCDE tomó posesión de la OEEC en 1961 y desde entonces su misión ha sido ayudar a los gobiernos a alcanzar un crecimiento económico sostenible de sus economías y su fuerza laboral, y aumentar los niveles de vida de sus habitantes, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad financiera contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial. (OCDE, 2018)

Florensa (1998) hace un relato sobre el Plan Marshall dentro del capítulo “La Guerra Fría: la OTAN frente al Pacto de Varsovia”. De acuerdo con este autor, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el presidente Truman promueve una línea internacionalista en política exterior para abordar los problemas de Europa de manera global, lo cual implicaba que los Estados Unidos deberían asumir la responsabilidad de “gran potencia” para preservar la estabilidad política y económica del mundo, contrario al aislacionismo asumido

después del Tratado de Versalles, con la terminación de la Primera Guerra Mundial, en 1919.

La estructuración del Plan Marshall tuvo en cuenta, entre otros aspectos, que se esperaba que la reconstrucción de Europa conllevara la restauración de las economías de mercado, pero los primeros años de posguerra fueron de intervención estatal, de acuerdos comerciales bilaterales y de déficits externos; adicionalmente, los partidos comunistas de influencia soviética se estaban tomando los gobiernos de los países de la Europa oriental, y ello ponía en riesgo la estabilidad de los países de la Europa occidental.

En este sentido, el Plan Marshall interpretaba la Doctrina Truman de mantener la viabilidad de las democracias y las economías de mercado de Europa occidental, por lo que en el discurso del presidente Truman al Congreso, el 12 de marzo de 1947, el mandatario argumentaba que la ayuda económica y financiera era básica para la estabilidad política y económica de estos países; además, la unificación de Europa era un aspecto básico para la reconstrucción. En tal sentido,

El Programa de Recuperación Europea tenía como finalidades promover la producción industrial y agrícola de Europa, afianzar la solidez financiera y monetaria de los países y estimular el desarrollo del comercio internacional de los países participantes entre sí y con otras naciones. (Florensa, 1998, p. 98)

El 12 de julio de 1947, durante la Conferencia de París, se crea el Comité para la Cooperación Económica Europea (CEE), con la participación de Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Holanda, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía y el Reino Unido, y la cual presentó el 22 de septiembre un informe de las necesidades y un programa con las metas de producción, las medidas para la estabilización financiera y la liberación comercial, así como el cálculo de los déficits externos entre

1948 y 1951. Se visualizaba que los déficits serían financiados con recursos del Plan Marshall y del Banco Mundial, o Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (creado con los Acuerdos de Bretton-Woods de 1944).

Posteriormente, la CEE dio origen a la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), la cual se creó mediante el convenio constitutivo del 18 de abril de 1948 en París y era la encargada de elaborar los planes nacionales y hacer la interlocución dentro del Plan Marshall entre los países europeos y los Estados Unidos, y que, junto con la Unión Europea de Pagos, fueron los dos principales instrumentos diseñados para fomentar la cooperación y la integración económica de los países europeos.

Con la terminación del Plan Marshall, la OECE mantuvo las acciones de cooperación entre Estados Unidos, Canadá y Europa occidental, las cuales se amplían posteriormente al Japón, además de transformarse en la OCDE en 1961. Por otra parte, como consecuencia de los beneficios generados por el Plan Marshall y la OECE para la estabilización y el desarrollo de los países de Europa occidental, en el lado del bloque soviético se constituyó el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON), en 1949. Finalmente, “el recrudecimiento de la Guerra Fría arrastró a la creación de un sistema defensivo occidental, Tratado del Atlántico Norte y la OTAN en 1949, y la constitución del Pacto de Varsovia en 1955” (Florensa, 1998, p. 102).

4.2. LOS BENEFICIOS PARA COLOMBIA POR SER MIEMBRO DE LA OCDE

El 30 de mayo de 2018, el Gobierno colombiano firmó el Acuerdo de Adhesión a la OCDE durante la reunión de su Consejo Ministerial en París, de tal manera que se convierte en el país número 37 de esta organización, la cual se conoce

como el “grupo de países de las mejores prácticas de política pública” (RCN, 2018).

En este sentido, se argumenta:

Que este organismo agrupa a las principales economías desarrolladas del mundo y promueve de manera efectiva el uso de buenas prácticas públicas en materia social, política y económica. De ahí la credibilidad e importancia de su lema: “Mejores políticas para una vida mejor. [...] Estos beneficios se pueden agrupar en tres categorías, principalmente: mejores políticas públicas, mayor confianza e inversión en la economía nacional, y mayor posicionamiento e influencia internacional de Colombia. Todo esto se traducirá en mayor bienestar para los colombianos. (Presidencia de la República, 2018)

En tal sentido, y continuando con esta fuente, dicho proceso de aceptación ha implicado implementar más de 51 medidas de política pública en materia laboral, ambiental, antisoborno y de conglomerados financieros, así como de combate a la evasión de impuestos a través de paraísos fiscales y de promoción de la competencia y la productividad, entre otras. Esta membresía contribuirá, además, al aumento de la confianza de los inversionistas, a la mejora en el ambiente inversionista y al acceso de nuevas fuentes de financiación, que conllevarán fortalecer la economía y reducir el desempleo, la pobreza y la inequidad. Finalmente, el país será parte activa en la generación de buenas prácticas en políticas públicas, lo que convierte a Colombia en un interlocutor de clase mundial.

Con base en lo anterior, se pueden dimensionar los beneficios para el país en términos de modernización institucional, fomento de la inversión y fortalecimiento de la economía; adicionalmente, la OCDE promueve el trabajo conjunto de las economías democráticas para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades del entorno globalizado. Además, esta organización busca:

Fomentar la prosperidad y a luchar contra la pobreza a través del desarrollo económico, la estabilidad financiera, el comercio, la inversión, la tecnología, la innovación y la cooperación para el desarrollo. Esto está ayudando a asegurar que el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente se realicen conjuntamente. Otros propósitos incluyen la creación de empleo, la igualdad social, la transparencia y efectividad en la gobernación. (OCDE, 2018)

Desde el punto de vista de la composición geográfica de los países de la OCDE por continente, de los 37 países miembros, 27 son de Europa; 5, de América; 3, de Asia, y 2, de Oceanía, lo cual es consistente con el origen y la evolución de esta organización, de carácter europeo; también se destaca como característica que estos países miembros son economías de mercado con gobiernos democráticos.

Por otra parte, se debe resaltar que 23 países son, simultáneamente, miembros de la OTAN y de la OCDE, de una población de veintinueve 29 y 36 países, respectivamente; ellos son: Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Turquía.

Respecto a los 40 países socios en las demás categorías de la OTAN que son miembros de la OCDE, se encuentran 11 países: Israel, del Diálogo Mediterráneo (MD); Australia, Colombia, Corea, Japón y Nueva Zelanda, de Socios Globales, y Austria, Finlandia, Irlanda, Suecia y Suiza, del Programa de Cooperación para la Paz (PCP).

4.3. LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS Y LAS ECONOMÍAS DE MERCADO

Una vez explorados los orígenes comunes de la OTAN y de la OCDE, es necesario evidenciar los elementos comunes de

sus miembros en relación con su modelo político y económico. En tal sentido, NATO (2018) se identifica como una alianza política-militar que garantiza la libertad de sus miembros a través de medios políticos y militares, y que promueve los valores democráticos; por tanto, las consultas y la cooperación entre sus miembros se fomentan para la toma de decisiones en los temas sobre defensa y seguridad; este último es clave para el fomento del bienestar.

En el caso de la OECD (2018), su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social fomentando espacios de trabajo conjunto entre los gobiernos para compartir experiencias y buscar soluciones comunes a los problemas. Adicionalmente, los países miembros comparten los principios de las economías de mercado soportadas en instituciones democráticas y enfocadas en el bienestar de todos los ciudadanos.

En este orden de ideas, los países miembros de ambas organizaciones comparten los valores democráticos y la búsqueda del bienestar de la población; en el caso de la OCDE, adicionalmente, busca que los países estén soportados en economías de mercado, en los cuales el bienestar es tanto económico como social.

4.4. EL GRUPO SOCIAL Y EMPRESARIAL DE LA DEFENSA (GSED)

La creación del Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) se puede referenciar como una acción del Estado colombiano para el fortalecimiento de las empresas del sector de defensa colombiano, orientada a la eficiente asignación de recursos y a la interiorización de los conceptos económicos de competitividad y productividad.

4.4.1. EL DOCUMENTO CONPES 3520 DEL 09 DE JUNIO DE 2008

En el Documento CONPES 3520 de 2008, titulado “Política para la Organización del Grupo Social y Empresarial de la Defensa-GSED”, el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) presenta una propuesta de Sistema de Gobierno Corporativo relacionada con la estrategia, la estructura y las políticas de gestión para el fortalecimiento del control de tutela de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional en la generación de sinergias, ahorros y eficiencias para la optimización de los recursos y el mayor apoyo a la Fuerza Pública.

En tal sentido, se argumenta que los elementos relacionados con la implementación de la estrategia, como la formulación, la alineación, el modelo de control de gestión, la estructura corporativa y el plan de acción, permitirán el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos; al igual que el fortalecimiento de “la competitividad del grupo empresarial en asuntos tales como especialización de compras, captura de sinergias, formulación de alianzas estratégicas, investigación y desarrollo, *offsets*, sistemas de desarrollo y compensación del personal, endeudamiento y estructuras de capital, entre otras” (DNP, 2008, p. 1), sin dejar de lado la generación de economías de escala y de valor en beneficio de la población para la convivencia pacífica.

Igualmente, se ilustra que las 18 empresas del grupo habían nacido por la necesidad de proveer bienes y servicios a las Fuerzas Militares; la primera entidad creada fue el Hospital Militar, en 1911, y posteriormente, entre las décadas de 1940 y de 1960, se crean 13 entidades más.

El grupo, entonces, se encarga de brindar el apoyo logístico para soportar a las Fuerzas Militares en el combate y administrar los regímenes especiales de seguridad social, salud y vivienda; igualmente,

[...] el mantenimiento y repotenciación de aeronaves y unidades a flote, la administración de zona franca industrial y de servicios, hasta la investigación y desarrollo con la producción de armamento y el diseño y fabricación de nodrizas y lanchas [...] Hacia la comunidad civil, [...] la atención y prevención de desastres y ayuda humanitaria, el control de la seguridad privada y el transporte aéreo a zonas apartadas del territorio nacional. (p. 2)

Tomando en cuenta el espectro de las funciones desarrolladas por el GSED, este documento CONPES contempla dentro del foco estratégico la creación de tres unidades estratégicas de negocios (clúster) para la agrupación de las entidades definiéndoles su marco de acción. Al *clúster de apoyo logístico* se le encarga el suministro de bienes y servicios, así como la promoción del desarrollo científico y tecnológico; al *clúster de bienestar*, la prestación de los servicios de salud, educación, vivienda, recreación y seguridad social, y al *clúster de apoyo a la seguridad*, la promoción del apoyo de la ciudadanía a la política de seguridad.

4.4.2. LA APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE CLÚSTER PARA LA PRODUCTIVIDAD

El concepto de clúster planteado en el Documento CONPES 3520 se relaciona con la productividad y la competitividad como factores clave para que las empresas del sector defensa y las empresas colombianas que abastecen las Fuerzas Militares desarrollen y fortalezcan sus capacidades para exportar bienes y servicios aprovechando la oportunidad del país de ser parte de la OTAN y de la OCDE.

A partir de lo anterior, se interpreta a Porter (2003), quien define los clústeres como una concentración geográfica de empresas productoras, proveedores de bienes y servicios, firmas relacionadas e instituciones asociadas en un sector

de industria similar, todas las cuales compiten y cooperan entre sí, dado que tienen intereses comunes y recursos complementarios. El fortalecimiento de los clústeres implica tener presente las funciones y los apoyos entre sus actores: Gobierno, comunidad de investigación y educación, instituciones financieras e instituciones de colaboración.

Los clústeres se soportan en las economías externas y en las economías de aglomeración, mientras que las economías externas son efectos positivos o negativos externos para las empresas, por la actividad productiva; las externalidades se relacionan con la creación de un mercado laboral y de bienes y servicios especializados, y con el acceso a mercados más exigentes, al conocimiento y a la tecnología.

Los clústeres son un motor de competitividad, incremento de la productividad, aumento de la capacidad de innovación y estímulo a la creación de nuevas empresas:

El incremento de la productividad se refleja en la reducción de los costos de transacción o de realizar acuerdos formales entre las empresas del clúster, en la medida en que se tiene mayor acceso a recursos materiales y humanos especializados, información, e instituciones y bienes públicos, sin dejar a un lado la posibilidad de que las empresas del clúster se complementen.

La capacidad de innovar surge como respuesta a las necesidades y tendencias de los clientes y a la sofisticación de los éstos. Esta dinámica, además, se genera por la existencia de relaciones cercanas de los miembros del clúster, los cuales permiten compartir conocimientos, desarrollar mejores prácticas y generar un mayor nivel de competencia en precios, calidad y diversidad de productos entre las empresas.

Finalmente, se estimula la creación de nuevas empresas, dado que las barreras de entrada son bajas al disponerse internamente, de información, infraestructura, habilidades, materias primas y, en general, de los

recursos necesarios para participar en la actividad propia del clúster o para prestar servicios relacionados con éste. Sin omitir la aparición de instituciones de soporte y colaboración, como es el caso de entidades financieras, de educación e investigación. (Amórtegui & Carvajal, 2006, p. 9)

A partir de estos desarrollos teóricos sobre clúster, es pertinente identificar cómo se pueden promover y fortalecer los encadenamientos productivos de las entidades de GSED y de las empresas nacionales que abastecen bienes y servicios a las Fuerzas Militares, tendiente ello a sustentar su crecimiento a través del mercado externo.

4.4.3. LA CREACIÓN DEL GSED

Mediante el Decreto 4177 de 2011 (3 de noviembre), *por el cual se conforman unos Organismos de Coordinación y Consulta del Sector Defensa adscritos al Ministerio de Defensa Nacional*, se crea el GSED, como organismo coordinador de las entidades del sector defensa, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, “con el propósito de garantizar y facilitar la implementación y ejecución de la política del sector en forma coherente, sincronizada y con unidad de criterio estratégico”, según el artículo 1°.

En este sentido, el GSED se conformó con las siguientes empresas: Industria Militar (Indumil), Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC), Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (Cotecmar), Agencia Logística de las Fuerzas Militares (ALFM), Fondo Rotatorio de la Policía Nacional (Forpo), Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía (Caprovimpo), Instituto de Casas Fiscales del Ejército (ICFE), Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (Cremil), Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur), Hospital Militar Central

(Homic), Club Militar de Oficiales (CMH), Sociedad Hotelera Tequendama (SHT S. A.), Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares (CS.FF.MM.), Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (Satena S. A.), Defensa Civil Colombiana (DCC), Universidad Militar Nueva Granada (UMNG) y Corporación General Gustavo Matamoros D' Acosta.

4.4.4. LAS UNIDADES ESTRATÉGICAS DE NEGOCIO-CLÚSTER

Acorde con el Documento CONPES 3520 y el propósito superior definido en 2008, y ratificado en 2012, de “Contribuir de manera eficaz y medible a consolidar la seguridad y la paz en Colombia, a través del suministro oportuno de bienes y servicios que apoyen la defensa nacional” (Ministerio de Defensa Nacional, 2012, p. 70), las entidades del GSED se agruparon en tres unidades estratégicas de negocio-clúster, de la siguiente manera: a) apoyo logístico: Indumil, CIAC, Cotecmar, Agencia Logística y Fondo Rotario; b) bienestar: Hotel Tequendama, Club Militar, Círculo de Suboficiales, Satena, Caja de Vivienda, Casas Fiscales, Hospital Militar, Universidad Militar, Caja de Retiro, Caja de Sueldos y la Corporación Matamoros; c) apoyo a la seguridad: Defensa Civil y Superintendencia de Seguridad y Vigilancia Privada (Supervigilancia).

Posteriormente, se hace un ajuste a las entidades del grupo, al incluirse la Corporación de Alta Tecnología para la Defensa (Codaltec), con su fundación, en 2012, y excluir la UMNG; igualmente, se modifica el propósito superior: “Contribuir al desarrollo de la paz en Colombia a través de la producción de bienes y servicios que apoyen a las Fuerzas Militares y Policía Nacional a garantizar la defensa nacional y la seguridad” (Ministerio de Defensa Nacional, 2016, p. 126).

El propósito superior del grupo en la actualidad es “Contribuir al desarrollo de la paz en Colombia a través de la

producción de bienes y servicios que apoyen a las Fuerzas Militares y Policía Nacional a garantizar la defensa nacional y la seguridad” (GESED, 2019), y, adicionalmente a la clasificación de las entidades en los tres clústeres, estas se organizan en siete unidades de negocio: a) entidades industriales: Indumil, CIAC, Codaltec y Cotecmar; b) comerciales: Agencia Logística y Fondo Rotatorio; c) hotelería, turismo y transporte: Hotel Tequendama, Club Militar, Círculo de Suboficiales y Satena; d) servicios sociales: Caja de Vivienda, Casas Fiscales y Hospital Militar; e) servicio al retirado: Caja de Retiro y Caja de Sueldos; f) apoyo a la seguridad: Supervigilancia y Defensa Civil, y g) responsabilidad social: Corporación Matamoros.

La mayoría de estas entidades forman parte del sector descentralizado del nivel nacional, con las siguientes categorías: ocho establecimientos públicos, dos empresas industriales y comerciales del Estado, tres sociedades de economía mixta y dos entidades descentralizadas indirectas. Igualmente, se cuenta con una entidad que es dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, una superintendencia con personería jurídica y una entidad privada sin ánimo de lucro.

4.4.5. LA DIMENSIÓN Y LOGROS DEL GSED

De acuerdo con el Viceministerio de Defensa para el GSED y Bienestar (2018), en 2017 el Grupo empleaba a 10.000 personas, tenía activos de \$12,7 billones, generó ingresos de \$3,2 billones y los recursos manejados representaban el 0,95% del PIB; todo ello confirma que las entidades del grupo son un motor importante de la economía.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2016), por su parte, argumenta que las entidades del grupo, en el contexto del conflicto armado, desarrollaron varias capacidades: a) Indumil: importación, fabricación y comercialización de

armas y municiones; b) Cotecmar: ciencia y tecnología como motor del sector astillero; c) CIAC: reparación, mantenimiento y servicios para aeronaves; d) Codaltec: solución y desarrollos tecnológicos para el sector defensa, y e) Agencia Logística: soluciones logísticas en abastecimientos y servicios.

Por otra parte, cabe destacar que el desarrollo de las capacidades de la Fuerza Pública contribuyó con el ambiente de negocios del país impulsando la creación de los clústeres Naval y Aeroespacial. El Clúster Naval, por su parte, se desarrolló en Manizales para soluciones de metalmecánica, y generó 5000 empleos directos, alianzas con 12 empresas y la articulación de encadenamientos con los proveedores. En el caso del Clúster Aeroespacial, este se desarrolló en Rio-negro, y generó alianzas con 28 empresas y 2000 empleos directos en el mantenimiento y la reparación de aeronaves.

5. LOS BENEFICIOS DE LA INTEROPERABILIDAD PARA LAS FUERZAS MILITARES

Hasta el momento, se ha hecho una aproximación del tema económico a partir de las relaciones comerciales entre los países, y sus efectos sobre el crecimiento económico y, por tanto, del bienestar de la población, en el cual se han descrito los acuerdos comerciales del país con los miembros de la OTAN; igualmente, se exploraron los orígenes comunes de la OTAN y la OCDE a partir del Plan Marshall, para la reconstrucción de los países de Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial, dado que Colombia es miembro de la OCDE desde mayo de 2018.

De esta manera, se perfilan las oportunidades que se abren a las empresas colombianas para su fortalecimiento y la exportación de bienes y servicios a las Fuerzas Militares de los

países miembros y socios de la OTAN, las cuales se soportan en el desarrollo de las relaciones diplomáticas, comerciales y militares.

Como se mencionó inicialmente, los beneficios para las Fuerzas Militares colombianas se desarrollan en las áreas identificadas para el fortalecimiento de la asociación con la OTAN dentro del proceso de la Interoperabilidad, las cuales tienen relación con las tendencias de la globalización, el desarrollo de buenas prácticas y los altos estándares de la OCDE y de la curva de aprendizaje y lecciones aprendidas de la OTAN desde su fundación, en 1949, tales como: información e inteligencia; ciencia y tecnología; entrenamiento, educación y ejercicios militares; los Centros de Educación y Entrenamiento de la OTAN; logística; lecciones aprendidas, e integridad y transparencia, que, en su conjunto, conllevan el fortalecimiento y la exportación de capacidades por parte de las Fuerzas Militares.

Los beneficios económicos para las Fuerzas Militares se deben identificar partiendo de los ahorros en el gasto y la inversión, derivados de la eficiente asignación de recursos; también, de las oportunidades que se abren para fortalecer las capacidades. Por esta razón, antes de presentar la conceptualización y los criterios de las siete áreas, es necesario asociar los beneficios a partir de los elementos de la siguiente definición de *economía*:

Es el estudio de cómo las sociedades utilizan recursos escasos para producir bienes valiosos y distribuirlos entre diferentes personas [...] los bienes son escasos y la sociedad debe utilizar los recursos con eficiencia. De hecho, la economía es una disciplina importante debido a la escasez y al deseo de ser eficientes [...] Ante los deseos ilimitados, es importante que una economía haga el mejor uso de sus recursos limitados. Este enfoque nos lleva al concepto fundamental de eficiencia. Por eficiencia se entiende el uso más eficaz de los recursos de una sociedad para

satisfacer las necesidades y deseos de las personas [...] La esencia de la teoría económica es reconocer la realidad de la escasez y luego encontrar la manera de organizar a la sociedad de tal manera que logres el uso más eficiente de los recursos. (Samuelson & Nordhaus, 2005, p. 4)

5.1. LAS ÁREAS DEL PROCESO DE LA INTEROPERABILIDAD

A continuación, se presentan la conceptualización y los criterios de la OTAN, y de otras fuentes, en relación con las áreas que las Fuerzas Militares deben fortalecer para alcanzar la interoperabilidad, y que pueden generar oportunidades y beneficios, en la medida en que se puedan generar ahorros y eficiencias, al igual que exportar algunas de estas capacidades.

5.1.1. INFORMACIÓN E INTELIGENCIA

Esta área se relaciona con la inteligencia conjunta, la vigilancia y el reconocimiento (*Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*), y con el hecho de que, según NATO (2018), la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento son vitales para la planificación y la conducción de operaciones militares, en la medida en que tiene en cuenta la situación del entorno en la toma de decisiones. La inteligencia, por su parte se nutre del monitoreo derivado de la vigilancia y de la información obtenida del reconocimiento, de tal forma que analiza y fusiona la información con otras fuentes.

En este sentido, los países de la OTAN recopilan, analizan y comparten información que les permite cooperar y ahorrar recursos, lo cual se facilita por los procedimientos y la tecnología, que proporcionan, a su vez, seguridad a la información, y permiten, finalmente, tomar decisiones bien informadas, oportunas y precisas.

5.1.2. CIENCIA Y TECNOLOGÍA

En esta área del conocimiento, los países tienen la oportunidad de interactuar con la OTAN, a través de la Organización de Ciencia y Tecnología (STO, por su sigla en inglés) en los campos de la investigación científica y el desarrollo de tecnología, al igual que a través del intercambio de información. Para la STO (2018), ciencia y tecnología es la generación y la aplicación de conocimiento validado y de vanguardia para fines de defensa y seguridad, la cual es desarrollada con su personal, sus capacidades y su infraestructura, a través de más de 300 proyectos anuales.

En este sentido, la STO ofrece soluciones para satisfacer las necesidades cambiantes de la OTAN, para asegurarse de mantener la ventaja militar y tecnológica a fin de enfrentar los desafíos de la seguridad; de esta manera, se busca promover las capacidades de los aliados y los socios en tareas de defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad colectiva.

Lo anterior se alinea con lo expresado por el CEMIL (2015):

El Ejército Nacional entiende que la ciencia, tecnología e innovación son esenciales para la fuerza y destaca el papel que juega en la definición de las guerras y los conflictos, de ahí su búsqueda constante de solución a sus necesidades en materia de defensa y seguridad. Es así como, la ciencia y tecnología han sido incorporadas dentro de los objetivos estratégicos del sector defensa.

Igualmente, el CEMIL ha identificado que las necesidades del Ejército en ciencia y tecnología inciden en las operaciones en lo militar y en lo social, las cuales, a su vez, se relacionan con la guerra electrónica, la guerra cibernética, la inteligencia y la contrainteligencia, las telecomunicaciones, la dotación de la tropa en operaciones, el bienestar y el desarrollo de alianzas estratégicas, entre otras. Los proyectos

de investigación, por su parte, son llevados a cabo por los centros de investigaciones creados dentro de las unidades militares y las escuelas de formación.

5.1.3. ENTRENAMIENTO, EDUCACIÓN Y EJERCICIOS MILITARES

NATO (2018), en materia de educación y entrenamiento (*Education and Training*), refiere que estas son fundamentales para garantizar la libertad y la seguridad de sus miembros, en la medida en que ayudan a mantener las capacidades para la prevención y la defensa frente a las amenazas. Así mismo, que estos programas aumentan la cohesión, la eficacia y la preparación de las fuerzas multinacionales, además de generar escenarios para compartir las experiencias de los países en sus esfuerzos de reforma de la educación y capacitación.

El Comando Aliado de Transformación de la OTAN, por su parte, lidera la transformación de la estructura militar, las fuerzas, las capacidades y la doctrina, incluso, a través del diseño y la gestión de ejercicios y entrenamiento. Igualmente, ayuda a identificar las brechas, evitar la duplicación de capacidades y garantizar una mayor eficacia y eficiencia. Adicionalmente, los programas de educación y capacitación ayudan a mejorar la interoperabilidad de las fuerzas multinacionales; es decir, su capacidad para trabajar juntos.

5.1.4. LOS CENTROS DE EDUCACIÓN Y ENTRENAMIENTO DE LA OTAN

La red de los Centros de Educación y Entrenamiento (*Partnership Training and Education Centre [PTEC]*) está compuesta por 26 centros localizados en 23 países. La OTAN (2014) considera que los aliados y los socios deben compartir las habilidades y la experiencia (*Allies and partners: sharing skills*

and expertise). Por otra parte, que la educación y la capacitación son fundamentales para la interoperabilidad y el desarrollo de capacidades de los países miembros y socios. Los PTEC, entonces, apoyan los objetivos de la alianza, a través de la oferta de cursos relacionados con los idiomas, la gestión de crisis, las estructuras de defensa, la perspectiva de género y la paz y la seguridad, entre otros.

Igualmente, los PTEC apoyan a los países en el fortalecimiento de sus capacidades en educación y capacitación en temas de defensa y en la transformación de las instituciones de educación militar profesional; los cursos, además de permitir el trabajo conjunto, sirven como escenario para compartir experiencias, y así aumentar la comprensión, la eficiencia y la interoperabilidad en el campo.

5.1.5. LOGÍSTICA

NATO (2017), en el aspecto de logística (*Logistics*), argumenta que esta guarda relación con tener lo correcto en el lugar y en el momento correctos; la define, entonces, como la ciencia de la planificación y del movimiento y el mantenimiento de fuerzas en las operaciones militares. En otras palabras, la logística es el puente entre las fuerzas desplegadas y la base industrial, dado que esta última produce el material y las armas que necesitan las fuerzas para cumplir su misión; por otra parte, los servicios y las responsabilidades de la logística la subdividen en tres dominios: producción, servicios y consumo.

Con la perspectiva multinacional de la OTAN, la logística tiene como objetivo reducir los costos, armonizar los ciclos de vida de los activos y aumentar la eficiencia en el apoyo logístico; y desde lo colectivo, promover la responsabilidad de compartir la provisión y el uso de las capacidades y los recursos logísticos, lo cual se fundamenta en el Comité de

Logística. Otra forma de abordar la logística de la OTAN es a través de sus funciones: suministro, mantenimiento, movimiento y transporte, asistencia petrolera, ingeniería de infraestructura y asistencia médica.

5.1.6. LAS LECCIONES APRENDIDAS

NATO (2016) argumenta que los Centros de Excelencia (*Centres of Excellence*) de la OTAN ayudan al desarrollo de la doctrina, a la mejora de la interoperabilidad y de las capacidades y a la identificación de lecciones aprendidas, todo lo cual permite ayudar a los procesos de transformación y a evitar duplicidad de activos, recursos y capacidades dentro de la alianza. Respecto a las lecciones aprendidas, son una herramienta utilizada para promover y transmitir el conocimiento.

De acuerdo con el *Project Management Institute* (PMI) (2018), las lecciones aprendidas son la información documentada que refleja las experiencias positivas y negativas de un proyecto, además de representar el compromiso de la organización con la excelencia, al tener la oportunidad de aprender de las propias experiencias. Compartir las lecciones aprendidas entre el equipo, entonces, evita que una organización repita los mismos errores y que se aprovechen las mejores prácticas identificadas, y permite que se haga una mejor asignación de recursos.

5.1.7. INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA

NATO (2018), en el tópico de construir integridad (*Building Integrity*), refiere que trabaja con los países miembros y socios en la promoción del buen gobierno y en la aplicación de los principios de integridad, transparencia y responsa-

bilidad (*accountability*), a partir de las normas y las prácticas internacionales definidas para el sector de seguridad y defensa. En este aspecto, las instituciones encargadas de la transparencia y el control son esenciales para la estabilidad, la cooperación internacional y la reducción de los riesgos de corrupción.

Carsten (2005), por su parte, argumenta que la transparencia garantiza la disponibilidad de información para medir el desempeño de las autoridades y para evitar el mal uso del poder; también, que la transparencia y la responsabilidad son importantes para la gobernabilidad democrática, al igual que la transparencia y la rendición de cuentas, para el funcionamiento eficiente de la economía y el fomento del bienestar social. Debido a que esto conlleva que las autoridades sean responsables de sus acciones, así como el fomento de confianza entre el gobierno y los gobernantes, la estabilidad social y la generación de un entorno propicio para el crecimiento económico.

Según la OECD (2018), la transparencia es uno de los principios para tener en cuenta en la contratación pública, y el cual promueve la competencia y asegura un trato justo y equitativo para los posibles proveedores; además, evita la disminución de la confianza pública, y que los bienes y servicios sean de baja calidad, inapropiados o costosos. Además, se relaciona con el principio de eficiencia en el proceso de contratación, en la medida en que se busca la satisfacción de las necesidades del Gobierno y los ciudadanos garantizando una mayor relación calidad-precio y una alta calidad de la prestación de servicios. Esto implica evaluar continuamente los procesos y las instituciones, y utilizar soluciones tecnológicas de contratación electrónica (*e-procurement*).

Complementando todo lo anterior, Gómez, Gandlgruber y Vargas (2012) argumentan que:

En el aspecto económico la transparencia es un elemento esencial para valorar la calidad institucional [...] en el sentido de que un buen marco institucional, minimizará los efectos relacionados con la existencia de información asimétrica, costos de transacción y problemas de agencia (p. 78) [...] Así mejor calidad institucional proporciona una mayor credibilidad en los marcos contables financieros, también conlleva mejor conducción de los mercados financieros y menores riesgos de crisis (p. 80).

5.2. LOS BENEFICIOS EN LAS ÁREAS DE COLABORACIÓN CON LA OTAN DESDE LA ECONOMÍA

Retomando a Samuelson y Nordhaus (2005), es importante tomar en cuenta que la esencia de la economía radica en el principio de la escasez; es decir, que la satisfacción de necesidades ilimitadas con unos recursos limitados involucra la asignación eficiente a partir de diferentes alternativas. En tal sentido, se identificaron los elementos que conllevan este criterio en el análisis de las áreas que se deben fortalecer en asocio a la OTAN para alcanzar la interoperabilidad, y que pueden generar oportunidades y beneficios en la medida en que se desarrollan y se fortalecen las capacidades de las Fuerzas Militares colombianas.

Dado lo anterior, a continuación se identificarán en cada una de las áreas descritas en el numeral anterior, los elementos económicos que conllevan el desarrollo de capacidades y hacia los cuales se deben orientar las acciones para materializar los beneficios en el mediano plazo: a) Información e inteligencia: en la medida en que los países dentro de un ambiente de cooperación recopilan, analizan y comparten la información, además de ahorrar recursos, pueden tomar mejores decisiones; b) Ciencia y tecnología: permiten ofrecer soluciones a las necesidades cambiantes de la OTAN, y así asegurar la ventaja militar y tecnológica para enfrentar los

desafíos de la seguridad y promover las capacidades de los aliados y los socios; c) Entrenamiento, educación y ejercicios militares: aumentan la cohesión, la eficacia y la preparación de las tropas. La OTAN por su parte, ayuda a evitar la duplicación de capacidades y a garantizar una mayor eficacia y eficiencia; d) Los Centros de Educación y Entrenamiento de la OTAN: los cursos, además de permitir el trabajo conjunto, son un escenario para compartir experiencias y aumentar la comprensión, la eficiencia y la interoperabilidad en el campo; e) Logística: busca la reducción de costos, la armonización de los ciclos de vida de los activos y el aumento en la eficiencia en el apoyo logístico. Desde lo colectivo, promueve comparte las provisiones y el uso de las capacidades y de los recursos logísticos; f) Lecciones aprendidas: estas ayudan a evitar la duplicidad de activos, recursos y capacidades, así como a promover y transmitir el conocimiento y a aprovechar las mejores prácticas identificadas, para así permitir una mejor asignación de recursos, y g) Integridad y transparencia: ambas promueven la competencia, la mejora en la confianza pública y la relación calidad-precio de los bienes y servicios contratados, por lo cual se relacionan con el principio de eficiencia para la satisfacción de las necesidades públicas.

En este contexto, la política de estandarización desarrollada por la OTAN es un factor decisivo en el proceso de interoperabilidad, en la medida en que contribuye a la eficacia operacional y a la promoción de la eficiencia en el uso de los recursos; y, como ya se mencionó, los Acuerdos de Normalización (STANAG) son un instrumento para promover la cooperación y evitar la duplicidad de esfuerzos en investigación, desarrollo, producción, adquisición y soporte logístico de las fuerzas.

Con base en lo anterior, es un hecho que la cooperación con la OTAN genera sinergias y ahorro de recursos; además, potencia las capacidades permitiendo interactuar con los

demás países en los actuales desafíos de la seguridad mundial: ciberseguridad, seguridad marítima, terrorismo y crimen organizado transnacional, entre otros. Todo ello, sin dejar de lado que, según González (2017), la interoperabilidad, además de potenciar las capacidades, permite la eficiente interacción entre las fuerzas, de tal manera que haya cooperación y complementariedad en la utilización de recursos.

5.3. EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DEL EJÉRCITO NACIONAL

El *Acuerdo de Cooperación Individual de la OTAN y Colombia* se beneficia de las acciones realizadas desde 2011 en el proceso de Transformación del Ejército Nacional, si se toma en cuenta que en 2013 se definieron “las capacidades requeridas por la Fuerza para enfrentar las amenazas futuras, [...] enfrentar los nuevos retos y cumplir sus objetivos” (Pérez, 2017, p. 14). Es interesante observar cómo esta modernización tiene presente que hay restricciones presupuestales y limitaciones logísticas, al igual que se contempla la implementación de estrategias relacionadas con la transformación, con ciencia y tecnología, con transparencia y ética, y con la cooperación y la integración internacionales.

Siguiendo la línea de interacción con la OTAN, la construcción de capacidades dentro del proceso de transformación del Ejército se orienta a través del sistema DOMPILEM (Doctrina, Organización, Material, Personal, Infraestructura, Liderazgo, Entrenamiento y Mantenimiento).

Respecto al fortalecimiento de la cooperación, se requiere fomentar el multilingüismo, la capacitación en el exterior y la invitación a cursos, comisiones y visitas de miembros de otros ejércitos, sin dejar de lado que se deben promover “programas y proyectos relacionados con operaciones de

misiones de paz, ayuda humanitaria a otros países, cooperación internacional y la interoperabilidad con otros ejércitos, Naciones Unidas, y la OTAN” (Pérez, 2017, p. 17).

6. CONCLUSIONES

Tomando como referencia la definición de interés nacional planteada por Herrero de Castro, se identifica que la riqueza y el crecimiento económico son un interés nacional estratégico, subordinado a la satisfacción del interés esencial o primario: la seguridad del Estado y la defensa de la población, de tal manera que el análisis de los efectos económicos de la interoperabilidad se enfoca en los beneficios del comercio exterior sobre el crecimiento económico y el bienestar de la población, y en los beneficios para las Fuerzas Militares de Colombia.

Respecto al comercio exterior, se parte de la premisa de que el *Acuerdo de Cooperación Individual de la OTAN y Colombia* es una oportunidad para que las empresas del sector de defensa colombiano y las empresas nacionales que abastecen a las Fuerzas Militares exporten sus bienes y servicios a los países de la organización; además, es importante fortalecer las capacidades exportadoras a través de la incorporación de tecnologías para incrementar los niveles de productividad que les permitan competir en un entorno global.

En relación con los beneficios para las Fuerzas Militares, el proceso de interoperabilidad ofrece la oportunidad de fortalecer las capacidades en asociación a la OTAN, en siete áreas: información e inteligencia; ciencia y tecnología; entrenamiento, educación y ejercicios militares; los Centros de Educación y Entrenamiento; logística; lecciones aprendidas, e integridad y transparencia. Este fortalecimiento

tiene implícita la eficiente asignación de recursos, y como referente, el principio esencial económico de la escasez.

Finalmente, el proceso de transformación del Ejército Nacional se alinea con los objetivos de la interoperabilidad de fortalecimiento de las capacidades y cooperación internacional, y se fundamenta en la construcción de capacidades a través del sistema DOMPILEM (Doctrina, organización, material, personal, infraestructura, liderazgo, entrenamiento y mantenimiento).

REFERENCIAS

- Álvarez, C. E. (2017). Globalización Desviada: Plataforma de Convergencia Criminal. En E. S. Guerra, *escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 249-304). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Alzate, R. (2013). *Liderazgo Militar: Un factor fundamental para el desarrollo institucional*. Ejército Nacional de Colombia. Recuperado de: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=346623>
- Amórtegui-Rodríguez, L. R. & Carvajal-Niño, G. J. (2006). *Propuesta de una iniciativa de Clúster: El caso del Clúster del carbón del norte de Cundinamarca, CCNC* (trabajo de grado Magister en Administración de Negocios, Facultad de Administración. Universidad de los Andes). Bogotá.
- Amórtegui-Rodríguez, L. R. (1995). *Bonanza petrolera y ley de regalías: ¿Un ejercicio de planificación?* (trabajo de grado magister en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales sobre Desarrollo [CIDER]. Universidad de los Andes). Bogotá.
- Ardila, C. (2017). El Plan Victoria, una oportunidad de desarrollo del Estado colombiano (III). *Observatorio S&D*, 2(14). Recuperado de <https://goo.gl/vmy7nl>
- Ardila, C. (2017). *Funcionario de las Naciones Unidas. Conferencia sobre Seguridad Multidimensional*. Curso del énfasis de Seguridad y Defensa sobre Seguridad Multidimensional en América Latina y el Caribe. Carrera de Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Julio-noviembre de 2017.
- Ardila, C. A., Jiménez, J. & Bernal, J. S. (2016). Desafíos de la convergencia a la seguridad de Colombia y las políticas para enfrentarlo. *Actas VIII Jornadas de Estudios de Seguridad*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGG).
- Armada Nacional. (s.f.). *Plan Estratégico Naval 2015-2018*. Recuperado de https://www.armada.mil.co/sites/default/files/plan_estrategico_naval_2016_v2.pdf

Armada Nacional. (s.f.). *Armada Nacional alista flota fluvial de buques para combatir grupos armados al margen de la ley*. Recuperado de <https://www.armada.mil.co/es/content/armada-nacional-alista-flota-fluvial-de-buques-para-combatir-grupos-armados-al-margen-de-la>

Armstrong, D. & O'Neal, V. (2013). *Air and space power*. Air Force Research Institute. (AFRI). Recuperado de http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/aspj_spanish.asp

Ballesteros, M. A. (2016). Métodos teóricos para la elaboración de estrategias de defensa y seguridad. En M. A. Ballesteros. *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. (pp. 279-305). Bogotá: Ministerio de Defensa.

Barrero, D. (2018). *Fundamentos de lógica estratégica*. Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales. Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Curso académico julio-noviembre (2018).

Bernal, C. S. (2013). Colombia en la OTAN: una posible alianza en el futuro, una propuesta en el presente. *Semana*.

Brussels Treaty. Treaty of economic, social and cultural collaboration and collective self-defence (17 de marzo del 1948). Bruselas: North Atlantic Treaty Organization - NATO. Recuperado de https://www.nato.int/ebookshop/video/declassified/doc_files/Brussels%20Treaty.pdf

Cabrera, F. (2017). *Curso de seguridad multidimensional en América Latina. Énfasis de seguridad y defensa*. Carrera de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana. Julio-noviembre (2017).

Cabrera-Galvis, M. (2014). *Otro concepto de productividad*.

Cámara de Representantes. (22 de 10 de 2015). *PL 098-15 Acuerdo sobre cooperación y seguridad de la información*. Bogotá.

Campos-Calvo, A. (2002). *La interoperabilidad en fuerzas combinadas: Requisito ineludible para fuerzas bajo mandato de la ONU*.

- Caracuel, M. A. (2004). *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*. Madrid, España: Tecnos.
- Carro-Paz, R. & González-Gómez, D. (2012). *Productividad y competitividad*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Río de la Plata.
- Carsten, A. (2005). *The role of transparency and accountability for economic development in resource-rich countries*. Washington: IMF.
- Casey, N. (2019, enero, 25). ¿Maduro o Guaidó? Las fuerzas armadas de Venezuela debaten a quién respaldar. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2019/01/25/militares-guaido-maduro-venezuela/>
- Castillo, J. E. (2016). *El liderazgo militar del ejército nacional de Colombia, ¿más allá de las unidades militares? Universidad Militar Nueva Granada (UMNG)*. Facultad de Estudios a Distancia: especialización en alta gerencia. Bogotá.
- Castillo-Martín, P. (2011). Política económica: Crecimiento económico, desarrollo económico, desarrollo sostenible. *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, 3.
- Centro de Doctrina del Ejército (CEDOE). (2016). *Fichas doctrinales DAMASCO*. Bogotá: Centro de Doctrina del Ejército.
- Centro de Doctrina del Ejército (CEDOE). (2016). *Manual Fundamental de Referencia de Ejército 6-22 Liderazgo*. Bogotá: Centro de Doctrina del Ejército.
- Centro de Educación Superior (CEMIL). (2015). *Ciencia y tecnología, proyectando al Ejército del futuro*. Bogotá: Ejército de Colombia.
- Centros de Capacitación, Información e Investigación Educativa. (2014, octubre, 31). *Bipolarización del mundo durante la Guerra Fría*. Recuperado de <https://pt.slideshare.net/SalomeTaisho/bipolarizacion-del-mundo-durante-la-guerra-fra/3>
- Ciro, A. & Correa, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdova*, 12 (13), 19-88. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/recig/v12n13/v12n13a02.pdf>

- Clavijo, S. (2004). *Crecimiento internacional e instituciones: Reflexiones a raíz de las negociaciones TLC-ALCA*.
- Colombia será el primer “socio global” de la OTAN en América Latina. (2018, mayo, 26). *BBC Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44262895>
- Comando Fuerza Aérea de Colombia. (2013). *Manual de doctrina básica aérea y espacial*. (MADBA-Público). Bogotá: Fuerzas Militares de Colombia, FAC.
- Comando General FF. MM. (2017). *Manual de acción integral conjunta. Manual FF. MM. 5-1 Restrigido, Primera Edición*. Bogotá: Imprenta y Publicaciones de las FF. MM.
- Comisión Colombina del Océano. (2018). *Política nacional del océano y de los espacios costeros*. Recuperado de <http://www.cco.gov.co/docs/publicaciones/pnoec-2018-09.pdf>
- Comisión Colombina del Océano. (2018b). *V Expedición científica de Colombia a la Antártica ‘Almirante Campos’ 2018-2019*. Recuperado de <http://www.cco.gov.co/v-expedicion-cientifica-de-colombia-a-la-antartida-almirante-campos-2018-2019.html>
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Gaceta 288 de 2015*. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (2016, octubre, 26). *Gaceta 45 de 2017*. Bogotá.
- Consejo del Atlántico Norte (1949, abril, 4). *The North Atlantic Treaty*. Washington, Bruselas: North Atlantic Treaty Organization (NATO). Recuperado de https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/history_pdf/20161122_El-founding-treaty-original-treaty_NN-en.pdf
- Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales* (1986, marzo 21). Viena. Recuperado de <https://www.dian.gov.co/normatividad/convenios/ConveniosMultilaterales/M042.pdf>

- Corredor, G. & Murillo, S. (2018). *Fundamentos de lógica estratégica*. Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales. Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Curso académico julio-noviembre (2018). Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia (2015, junio 3). *Sentencia C- 337* [MP. Myriam Ávila Roldán].
- Corte Constitucional. (2015, junio 3). *Sentencia C-337/2015*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-337-15.htm>
- Cosoy, N. (2018). La firma formal de los acuerdos de paz de Colombia con las FARC será el 26 de septiembre en Cartagena. *BBC NEWS*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37263263>
- Cubides-Cárdenas, J., Caldera-Ynfante, J. & Ramírez-Benítez, E. (2018). La implementación del Acuerdo de Paz y la Seguridad en Colombia en el posconflicto. *Utopía y Praxis Latinoamericana*. Recuperado de <http://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/24221/24751>
- De la Corte, R., & Blanco, J. (2014). *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*. Lib.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2008). *Documento CONPES 3520, Política para la Organización del Grupo Social y Empresarial de la Defensa* – GSED. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *Sector industrial de la defensa*. Experiencias exitosas y referentes. Bogotá: DNP.
- Duque, F. (2018). *Fundamentos de lógica estratégica*. Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales. Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Curso académico julio-noviembre (2018). Bogotá.
- Duvauchelle, M. (s.f.). La geopolítica y la oceanopolítica. Sus orígenes, fundamentos y relaciones: perspectiva chilena. *Revista Marina*.

- Echandía, J., Gallegos, C. & Rosanía, N. (2018). Debate sobre la crisis en Venezuela: ¿Es viable una intervención militar en Venezuela? *Zona Franca*.
- Ejército Nacional de Colombia. (2011). *Unidades Especiales. Ejército Nacional de Colombia: Patria, Honor y Libertad*. Recuperado de <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=279742&download=Y>
- Ejército Nacional de Colombia. (2018). Relación de Colombia con la OTAN – Narrativa Institucional. *Boletín Informativo*.
- El Espectador. (2013, junio 6). Uribe también intentó acuerdo con la OTAN. *El Espectador*, pág. sp.
- El Espectador. (2013, noviembre 27). España le abre el camino a Colombia dentro de la OTAN. *El Espectador*, pág. sp.
- El Espectador. (2014, agosto 12). Plenaria de Cámara aprueba tratado de cooperación con la Otan. *El Espectador*, pág. sp.
- El Espectador. (2014, marzo 4). Colombia y la OTAN inician implementación de acuerdo de cooperación y seguridad. *El Espectador*, pág. sp.
- El Espectador. (2015, febrero 23). Procuraduría pidió que se declare inexecutable acuerdo de cooperación entre Colombia y la OTAN. *El Espectador*, pág. sp.
- El Espectador. (2016, agosto 3). “Mindefensa debe demostrar que quiere ser transparente”: OTAN. *El Espectador*, pág. sp.
- El Tiempo. (2008, agosto 7). Gobierno confirma que analiza envío de tropas a Afganistán. *El Tiempo*, pág. sp.
- El Tiempo. (2009, febrero 20). OTAN ve posible la instalación de unidad militar colombiana en Afganistán. *El Tiempo*, pág. sp.
- El Tiempo. (2013, marzo 1). Colombia participa por primera vez en reunión de la OTAN. *El Tiempo*, pág. sp.
- El Tiempo. (2014, marzo 5). Colombia espera certificación de la OTAN en seguridad de información. *El Tiempo*, pág. sp.

- El Tiempo. (2015, junio 3). Por trámite, Corte tumbó acuerdo de seguridad con la OTAN. *El Tiempo*, pág. sp.
- El Tiempo. (2016 febrero 1). Segundo comandante de la OTAN visitó guarniciones de las FF. AA. *El Tiempo*, pág. sp.
- Esparza, J. J. (2017). *Tercios: Historia ilustrada de la legendaria Infantería española*. Valencia: La Esfera de los Libros.
- Florensa, S. (1998). La Guerra Fría. La OTAN frente al Pacto de Varsovia. *Historia Universal del siglo XX*, 21. Barcelona: Editorial Cambio 16.
- Flórez, A. (s.f.). *Colombia: Evolución de sus relieves y modelados*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET). Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/47989/2/9587013123.PDF>
- Fondo Monetario Internacional. (2018). *Globalización: Marco para la participación del FMI*.
- Freedman, L. (2017). *The future of war: A history*. Public Affairs. First Edition. New York: Hachette Book Group.
- Fuentes, C. (2013). *De la seguridad colectiva a la responsabilidad de proteger: Perspectivas globales y latinoamericanas*. (S.l.): FLACSO.
- Gaddis, J. L. (2005). *The Cold War: a new history*. New York: The Penguin Press.
- García, I. (2017). *Estudio sobre vehículos aéreos no tripulados y sus aplicaciones*. Escuela de Ingenierías Industriales. Departamento de Tecnologías Electrónicas. Universidad de Valladolid, España.
- GESI. (2018). *Grupo de estudios en seguridad internacional*. Universidad de Granada, España. Recuperado de <http://www.seguridadinternacional.es>
- Global Fire Power Index. (2018). *Colombia military strength*. Recuperado de https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=colombia

- Gobierno de Colombia y Organización del Atlántico Norte (OTAN). (2018). *Individual partnership and cooperation program (IPCP) between the Republic of Colombia and the North Atlantic Treaty*. Bruselas.
- Gómez-Gallardo, P., Gandlgruber, B. & Vargas-Téllez, C. O. (2012). Transparencia y acceso a la información en el sistema financiero mexicano. *Economía Informa*, 373.
- González-Lastiri, M. (2017). *La interoperabilidad en las operaciones conjuntas y combinadas de defensa aeroespacial*. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.
- Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED). (2019). GSED. Recuperado de https://www.gsed.gov.co/irj/portal/GSED/contenido?NavigationTarget=navurl://4b5053d012fb3a8b3aea254d-d0a42a63&guest_user=Guest_GSED
- Guerrero, C. L. (2013). El vecindario se molesta por acuerdo con la OTAN. *Semana*, sp.
- Herrero de Castro, R. (2018). *El concepto de interés nacional*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4547890.pdf>
- Herreros, J. L. (2008). La evolución del concepto estratégico de la OTAN y su efecto en la estructura de mandos. *Boletín de información*, 304. Madrid, España: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España CESEDEN.
- Heuser, B. (2010). *The evolution of strategy: Thinking war from antiquity to the present*. Cambridge, United Kingdom.
- Individual Partnership and Cooperation Programme between Australia and NATO (2017). NATO. Recuperado de https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/170629-ipcp-australia.PDF
- Individual Partnership and Cooperation Programme between Japan and NATO (2014). NATO. Recuperado de https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_05/20140507_140507-IPCP_Japan.pdf

- Ismay, B. H. L. I. (1954). NATO, *the first five years, 1949-1954* (pp. 1-22). Bruselas: North Atlantic Treaty Organization (NATO). Recuperado de http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/1/216977/NATO-The_first_5_years_1949-1954__by_Lord_Ismay_.pdf
- Izquierdo-Uribe, A. (2007). Dimensión ambiental y estudios interdisciplinarios sobre desarrollo. Siete aportes epistemológicos desde teorías de complejidad. En: *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios*. Bogotá: Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales sobre Desarrollo (CIDER). Universidad de los Andes.
- Jiménez, J., Acosta, H., & Múnera, A. (2017). Las disidencias de las FARC: estructuras criminales configuradas como Grupos Armados Organizados -GAO-. En Cubides, J. & Jiménez, J. (Eds), *Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia. Teoría y Praxis*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Kissinger, H. (2016). *Orden mundial: Reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia*. Madrid: Debate.
- Kunz, J. (1949). La legítima defensa individual y colectiva según el artículo 51 de la carta de las naciones unidas, y el tratado interamericano de asistencia recíproca de 1947. *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, 12 (47). Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/escuela-nal-jurisprudencia/article/viewFile/21098/18883>
- La preponderancia de ser un “socio global” de la OTAN. (2018). *BBC Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44262895>
- La transformación de la OTAN (2005). OTAN. Recuperado de http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd%20Anuario%202005/Seguridad/60-otan-transformacion.pdf
- Lara, R. (2018). ¿Colombia debe destinar presupuesto para misiles antiaéreos? Política y Justicia. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/colombia-debe-destinar-presupuesto-para-misiles-antiaereos-271532?hooPostID=e0f291935c5ffd2d4a46ba6ed20a9838>

- Legge, M. (1991, diciembre). NATO *On-line library*. Recuperado de NATO's Assistant Secretary General for Defence. Recuperado de <https://www.nato.int/docu/review/1991/9106-2.htm>
- Lombo, J. A. (2002). El poder aéreo, instrumento decisivo para la resolución de las crisis del siglo XXI. *Revista Arbor*.
- MADBA. (2013). *Manual de doctrina aérea básica y espacial*. Cuarta Edición. Bogotá: Comando Fuerza Aérea Colombiana.
- Mahan, A. T. (2013). Análisis de los elementos de poder naval. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 4(2), 305-334.
- Maranian, S. J. (2015, junio). NATO *Interoperability: Sustaining trust capacity within the alliance*. Recuperado de Research Division, NATO Defense College, Rome, No. 115: file:///C:/Users/user/Documents/MAESTRIA/TRABAJO%20DE%20GRADO/BI-BLIOGRAFIA/OTAN/NATO%20interoperability.pdf
- Mejía, L. F. (2018, junio 1). *Lo que gana Colombia con el acceso a la OCDE*. Bogotá: Presidencia de la República. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/columnas/presidencia/lo-que-gana-colombia-con-el-acceso-a-la-ocde>
- Mincomercio. (s.f.). Acuerdo comercial entre la Unión Europea, Colombia y Perú. *Mincomercio*. Recuperado de http://www.tlc.gov.co/publicaciones/18028/acuerdo_comercial_entre_la_union_europea_colombia_y_peru
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCT). (2011). *ABC del Acuerdo Comercial entre Colombia y Estados Unidos*.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCT). (2011). *ABC del Tratado de Libre Comercio, Canadá*.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCT). (2013). *ABC del Acuerdo Comercial con la Unión Europea*.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCT). (2017). *Informe sobre los acuerdos comerciales vigentes de Colombia*.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCT). (2018). *Acuerdos Vigentes*.

- Ministerio de Defensa Nacional. (2012). *Memorias al Congreso 2011-2012*. Bogotá D.C.: Mindefensa.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Memorias al Congreso 2015-2016*. Bogotá D.C.: Mindefensa.
- Moloeznick, M. P. (2009). Hacia un marco teórico y analítico del poder naval. Contribución doctrinaria al desarrollo de la Armada de México. *Análisis*, 12(35).
- Montero, J. L. H. (2008). La evolución del concepto estratégico de la OTAN y su efecto en la Estructura del Mando. *Boletín de Información*, 304, 25-54.
- Moreno, D. (2016). Poder y capacidad: El Ocaso de los poderes. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. Boletín Informativo Virtual. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEO93-2014_OcasoPoderes_PabloMoreno.pdf
- Musgrave, R. & Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. Madrid: McGraw Hill.
- NATO. (2010, noviembre 19-20). *Strategic concept for the defence and security of the members of the North Atlantic Treaty Organization. Active Engagement, Modern Defence*. Lisboa, Portugal: NATO Public Diplomacy Division.
- NATO. (2017, february 27). *Crisis management*. Recuperado de https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm
- NATO. (2018, junio 12). *North Atlantic Treaty Organization. Collective defence - Article 5*. Brussels, Belgium: NATO.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). (2015, noviembre 11). *Partners*. Recuperado de <https://www.nato.int/cps/ic/nato-hq/51288.htm>
- North Atlantic Treaty Organization. (2014a). *Wales Summit Declaration*. NATO.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO-OTAN). (2006). *Interoperability for joint operations*. Brussels: Backgrounder.

North Atlantic Treaty Organization (NATO-OTAN). (2014). *Allies and partners: sharing skills and expertise*.

North Atlantic Treaty Organization (NATO-OTAN) (2016). *Centres of Excellence*.

North Atlantic Treaty Organization (NATO-OTAN) (2017). *Logistics*.

North Atlantic Treaty Organization (NATO-OTAN) (2018). *Building Integrity*.

North Atlantic Treaty Organization (NATO-OTAN) (2018). *Education and training*.

North Atlantic Treaty Organization (NATO-OTAN) (2018). *Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*.

North Atlantic Treaty Organization (NATO-OTAN) (2018). *Standardization*.

North Atlantic Treaty Organization (NATO-OTAN) (2018). *What is NATO?*

North Atlantic Treaty Organization (NATO). (1951, octubre 22). *Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of Greece and Turkey*. Recuperado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17245.htm?

North Atlantic Treaty Organization (NATO). (1994, enero 11). *Partnership for Peace: Invitation Document*. Recuperado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24468.htm?mode=pressrelease

North Atlantic Treaty Organization (NATO). (2014b, diciembre 18). *1990 Summit: a turning point in 'East-West' relations*. Recuperado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_116133.htm?selectedLocale=en

North Atlantic Treaty Organization (NATO). (2016, junio 24). *Partnership tools*. Recuperado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_80925.htm

- North Atlantic Treaty Organization (NATO). (2017, septiembre 27). *Building integrity*. Recuperado de https://www.nato.int/cps/ra/natohq/topics_68368.htm
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). (2018a). *¿Qué es la OTAN?* Recuperado de https://www.nato.int/nato-welcome/index_es.html#
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). (2018b, febrero 23) *Partnerships: projecting stability through cooperation*. Recuperado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84336.htm
- North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2018c, mayo 31) *Relations with Colombia*. Recuperado de https://www.nato.int/cps/ra/natohq/topics_143936.htm
- Nweihed, K. G. (1992). *Herramientas necesarias: Terminología, definiciones y usos. Frontera y Límite. Frontera y límite en su marco mundial: Una aproximación a la fronterología*. 2da. Edición, revisada y actualizada. Bogotá: Ediciones de la Universidad Simón Bolívar.
- OCDE. (s.f.). *About OECD*. Recuperado de <http://www.oecd.org/about/>
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1945, junio 26). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado de http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/Carta_NU.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Más información sobre la OCDE*.
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). (2018). *Estados participantes*.
- Orwell, G. (1945, octubre 19). *You and The Atomic Bomb*. Londres, Gran Bretaña: The Tribune.
- OTAN. (1999, abril 23-24). *El concepto estratégico de la OTAN*. Recuperado de http://www.centredelas.org/images/stories/ad-junts/509_concepto_estrategico_1999.pdf
- Pabón, J. A. (1999). El Acta Fundacional OTAN-Rusia: ¿un nuevo desafío para la seguridad Europea en el umbral del siglo 21? *Anuario de la Facultad de Derecho*, (17), 215-232.

- Pacheco, S. (2018, junio 11). La OTAN y Colombia. *El Espectador*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/opinion/la-otan-y-colombia>
- Padilla, J. (2018). Acuerdo de cooperación entre Colombia y la OTAN, un paso firme hacia la internacionalización de las Fuerzas Militares. *Experticia Militar*, 3, 22-29.
- Pérez-Laiseca, W. (2016). Transformación del Ejército: garantía del futuro institucional. *Revista Ejército. Un Ejército Moderno*, 181.
- Porter, M. (2003). *Ser competitivo: nuevas aportaciones y conclusiones*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Presidencia de la República (2018). *Lo que gana Colombia con el acceso a la OCDE*. Bogotá.
- Presidente Santos firma ingreso de Colombia a la OCDE. (2018, mayo 30). *RCN.com*. Recuperado de <https://noticias.canalrcn.com/nacional-economia/presidente-santos-firma-ingreso-colombia-ocde>
- Project Management Institute (PMI). (2018). *Lessons learned taking it to the next level*.
- Public Procurement Toolbox. (s.f.). Transparency. OECD. Recuperado de <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/transparency/>
- Ramírez Benítez, E. (2018). Estrategias Marítimas Nacionales de Rusia, Estados Unidos, Chile y Colombia: semejanzas y diferencias. *Ensayos sobre Estrategia Marítima*, 07.
- Red de Seguridad y Defensa de la América Latina (RESDAL). (2018). *Bases para una Política de Defensa Nacional – Los intereses nacionales*.
- Rial, J. A. (2007). La Gran Alianza: Orígenes, transformaciones y futuro de la OTAN; Giovanni Jannuzzi. *Revista Relaciones Internacionales*, (32) (segmento digital): <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1384>

- Rodríguez, D. (2017). *Conferencia sobre seguridad multidimensional. Curso del énfasis de seguridad y defensa sobre seguridad multidimensional en América Latina y el Caribe*. Carrera de Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Julio-noviembre.
- Rojansky, M. (2016). George F. Kennan, Containment, and the West's Current Russia Problem. *Research Paper*, 127.
- Rosania, N. (2017). *Curso del énfasis de seguridad y defensa sobre fronteras y seguridad en América Latina y el Caribe*. Carrera de Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Enero-mayo.
- Rosero, L. F. (2015). El lado colombiano de la frontera colombo-brasilera. Una aproximación desde la categoría de región sin ley. *Estudios Fronterizos*, 16(31), 39-64.
- Rozo, D. A. (2013, octubre 31). 'Apoyamos a Colombia con la OTAN'. *El Espectador*, pág. sp.
- Rubio, A. (2016). El "Telegrama largo" de George Kennan. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, 157, 137-144. Recuperado de <https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/5257/El%20Telegrama%20Largo%20de%20George%20Kennan.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Samuelson, P. A. & Nordhaus, W. D. (2005). *Economía con aplicaciones a Latinoamérica*. México: Mc Graw Hill.
- Science and Technology Organization (STO) (2018).
- Semana (2005). Qué es un TLC.
- Semana. (2013). Colombia sí firma un acuerdo con la OTAN. *Semana*, sp.
- Soto, J. E. (2006). La Interoperabilidad, un desafío para las Fuerzas Armadas y su empleo en las batallas del futuro. En *Ejército, Memorial del Ejército de Chile*, 477. Santiago de Chile: Talleres del Instituto Geográfico Militar.
- Sputnik News. (2018. Mayo, 29). Colombia, "socio global" de la OTAN. Te contamos qué significa (según la OTAN). *Sputnik News*, Defensa: <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201805291079091976-colombia-otan-significado-socio-global/>

- The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *Our mission*. OECD.
- The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018). *Public procurement toolbox – Transparency*. OECD.
- Tickner, A. B. (2016). Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia. *Friedrich Ebert Stiftung*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12773.pdf>
- Torrijos, V. & Abella, J. D. (2017). Ventajas y desventajas políticas y militares para Colombia derivadas de su eventual participación en misiones internacionales relacionadas con la OTAN. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(20), 47-82.
- Torrijos, V. & Abella, J. D. (2017). Ventajas y desventajas políticas y militares para Colombia derivadas de su eventual participación en misiones internacionales relacionadas con la OTAN. *Revista Científica General José María Córdova* 15(20), 47-82.
- United States Congress (1948, junio 11). *Vandenberg resolution*. U.S. *Senate Resolution 239*. Recuperado de https://www.nato.int/ebookshop/video/declassified/doc_files/Vandenberg%20resolution.pdf
- Uribe-Cáceres, S. (2016). *Estrategia Marítima, evolución y prospectiva*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Uribe-Cáceres, S. (2018). Impacto del poder marítimo en la política exterior-diplomacia naval. En Uribe, S. (Ed.), *El Estado y el mar*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Uribe-Cáceres, S., Rodríguez Ruiz, M. & Rivera-Páez, S. (2018). El Estado y el mar en Colombia. En Uribe, S. (Ed.). *El Estado y el mar*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Valdivia, R. & Ferrari, J. (2018). Empleo del poder naval en contribución al poder marítimo nacional. En Uribe, S. (Ed.). *El Estado y el mar*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Viceministerio de Defensa para el GSED y Bienestar. (2018). *Logros GSED 2018*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.



Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Nor- te: aproximaciones de análisis desde la academia pretende desarrollar y posicionarse como un producto resultado de investigación académica que expone elementos importantes y aclaratorios sobre el acuerdo de asociación estratégico entre Colombia y la OTAN. Si bien, en la actualidad, esta coyuntura genera suspicacias y temores, los autores pretenden demostrar que el acuerdo representa una serie de oportunidades y desafíos para consolidar los intereses, la seguridad y la defensa nacionales y la proyección de Colombia en la región.

Esta obra es producto del proyecto de investigación "Interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con la OTAN", que hace parte de la línea de investigación "Políticas y Modelos de Seguridad y Defensa", del grupo de investigación "Centro de Gravedad", reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS, registrado con el código COLO104976, adscrito y financiado en colaboración y cooperación por la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" y el Centro de Misiones Internacionales y Acción Integral.



esdeguecol



@esdegue



Escuela Superior
de Guerra



Escuela Superior
de Guerra



Escuela Superior
de Guerra



esdeguecol



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
#Esdegue
Carrera 11 No. 102-50
Conmutador 620 4066
Bogotá, D.C., Colombia

ISO 9001:2015

BUREAU VERITAS
Certification

