

Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Trabajo de Grado

**Los roles de las Fuerzas Militares frente al nuevo papel de Colombia como socio
global de la OTAN**

Bogotá

Junio, 2021

Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

**Los roles de las Fuerzas Militares frente al nuevo papel de Colombia como socio
global de la OTAN**

Trabajo de Grado para optar a los títulos de:

Politólogo e Internacionalista

Juan Nicolás Rosas

Bajo la dirección de

Diego Vera

Bogotá

Junio, 2021

*A mi abuelo,
el ángel y la razón
que selló en mi
el sueño de cambiar país.*

Tabla de contenido

Planteamiento del problema	5
Pregunta de investigación	11
Objetivo general	11
Justificación	11
Marco Metodológico	12
Marco teórico	17
Capítulo 1: Antecedentes y características de las agendas de seguridad de Colombia y la OTAN	23
1.1 La trayectoria de seguridad de Colombia y sus FF.MM.	23
1.2 La trayectoria de la OTAN y la seguridad.	29
Capítulo 2: Acuerdos y compromisos de Colombia con la OTAN (2013 - 2020)	34
Capítulo 3: Evolución de los roles de las FF.MM. frente al acuerdo de la OTAN	40
Conclusiones	51
Bibliografía	56

Planteamiento del problema

La seguridad ha sido un concepto fundamental en el estudio de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política desde el inicio y la creación de las disciplinas. Asociado clásicamente a la protección del Estado nos remontamos a la misma idea de la creación del Estado Nación con Hobbes (1651), pasando por discusiones de la moralidad y la razón, las libertades y la propiedad que atraviesan los discursos en Rousseau (1762), y más recientemente conceptos como la propiedad privada y los intereses de la comunidad desde Weber (1944). Es así como las diferentes teorías de las Relaciones Internacionales al establecer la discusión de la seguridad en el marco de la interacción de los Estados (cooperación) han establecido diferentes visiones de cómo entender estas relaciones.

Por ejemplo, desde el Neoliberalismo institucional ya vemos espacios de cooperación entendidos desde los regímenes internacionales con la creación de incentivos tanto negativos como positivos para regular la acción de los Estados (Olson, 1992) desde un marco común de acción colectiva (Keohane, 1977). Desde el neorrealismo en niveles de cooperación para la seguridad encontramos el entendimiento de este proceso de manera algo escéptica, pero centrada el concepto de amenazas comunes (Pastrana & Lowe, 2019 citando Scheweller, 1994).

Por otro lado, dentro de las investigaciones especializadas en materia de seguridad se han desarrollado categorías como la seguridad común, la seguridad colectiva y la seguridad cooperativa. Estos términos han sido esenciales para el entendimiento de los

procesos de cooperación en materia de seguridad tanto de manera global como regional, y en la misma creación de regímenes internacionales como es la OTAN. La cual será abordada más adelante, a manera de introducción, dentro de su relación con Colombia — con la Seguridad Cooperativa, o la misma Unión Europea especificando el concepto de Seguridad Común.

Cuando hablamos de Seguridad Cooperativa nos ubicamos en el régimen internacional de seguridad de la OTAN. Francisco Marquez de la Rubia (2019) en su texto “Seguridad cooperativa OTAN: visión mediterránea” nos da la siguiente aproximación del concepto:

La OTAN, en su actual Concepto Estratégico, identifica la «seguridad cooperativa» como una de sus misiones esenciales. Entiende la organización que la seguridad euroatlántica está mejor garantizada a través de una —cada vez más— amplia red de relaciones muy diversas con países y organizaciones de todo el mundo. Los países miembros encuentran en los países socios capacidades militares y apoyo político para las operaciones de la Alianza y para sus misiones. A partir de la Cumbre de Lisboa de 2010, la OTAN ha venido realizando un esfuerzo para reformar su política de partenariados en aras a conseguir un diálogo y una cooperación más inclusivos, flexibles, eficaces y, sobre todo, más orientados estratégicamente. (p. 2)

Colombia no ha sido ajena a estos procesos y análisis de la cooperación en materia de seguridad. La transición de un escenario de 50 años de guerra a un proceso de reconciliación pactado en un acuerdo de paz que necesita una aplicación para generar procesos de no repetición y verdad ha implicado la transformación de los roles del Estado en todos los espacios de la sociedad. Es importante entender por qué la desmovilización de la mayor parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) no es la totalidad de un proceso de reconciliación. Se mantienen los roles ofensivos internos de las FF.MM contra los grupos armados todavía existentes como el ELN, las disidencias de las FARC-EP, la problemática del narcotráfico y los grupos residuales (GAOR). Para esto, es importante analizar varias aproximaciones.

En primera instancia, se debe entender que la recuperación social e institucional de las zonas afectadas desde el contexto del conflicto armado colombiano se genera a

través de la coordinación entre agencias civiles y militares. La aplicación de esta se ha basado en la Doctrina de Acción Integral (Revista de la OTAN, 2007) que se aplica a todas las operaciones militares durante la fase de consolidación. Esta doctrina presenta principios y protocolos necesarios para que los miembros de las fuerzas de seguridad logren coordinarse de forma adecuada con las restantes instituciones estatales. Ahora, los roles de las fuerzas armadas tienen una necesidad de moldearse frente a la reorganización de una agenda de Seguridad Nacional.

Así mismo, sus instituciones han tenido que transformar sus roles hacia los nuevos retos que generan estos espacios de pos-acuerdo. Especialmente en materia de seguridad, y para este estudio específicamente en el área de cooperación, se abren nuevos desafíos tanto nacionales como internacionales. La cooperación internacional en materia de seguridad ha sido un proceso clave para Colombia desde los procesos más profundos de violencia en el país. Un ejemplo de estos fue el Plan Colombia establecido con Estados Unidos. El Plan Colombia fue diseñado como un paquete de “ayuda” internacional para la búsqueda de la paz y la consecución de un nuevo modelo de administración pública local, en un marco de colaboración multilateral enfocado finalmente en la lucha contra el tráfico de drogas (Guevara, 2015).

A partir de experiencias como el Plan Colombia, Estados Unidos y la OTAN han considerado a Colombia como un “modelo” de seguridad respaldando ese proceso de *Know-how* frente a temas de antidrogas, contrainsurgentes y antiterroristas. Arlene Tickner (2016) nos muestra cómo desde la cooperación sur-sur y los procesos de cooperación triangular Colombia ha sido protagonista en la transición de país “problema” a “historia de éxito”, posicionándose como un proveedor modelo de “buenas prácticas” sobre todo en temas de seguridad.

Después de ubicarnos en este contexto tanto político como temático es importante aclarar que cuando hablamos de retos y desafíos en materia de seguridad para un Estado es obligatorio referirnos a las Fuerzas Militares (de ahora en adelante FF.MM.), para este caso las colombianas. En primera instancia, desde el marco doméstico hubo un claro proceso de transformación en las dinámicas de seguridad. La dejación de armas por parte

de las FARC y las nuevas condiciones de un proceso de paz generaban un cambio profundo después de 50 años de combate y más desde el reconocimiento legal de las FF.MM. en la Constitución de 1991.

Es claro que esto abría la necesidad de generar nuevos roles dentro de las FF.MM. de Colombia dentro del proceso de construcción de paz y de su papel como agentes activos dentro del proceso de pos-acuerdo. Sin embargo, en este mismo proceso encontramos la existencia de otros actores irregulares especialmente los Grupos Armados Organizados, el ELN, las disidencias de las FARC y retos como los problemas de drogas y migración que se establecen como desafíos principales en una nueva etapa de la historia de Colombia. Esto se genera como una ventana de oportunidad para generar nuevos procesos de cooperación internacional de seguridad para el Estado y sobre todo para las FF.MM. colombianas (Pastrana y Lowe, 2019, p. 20).

Para esta investigación nos enfocaremos en los procesos de cooperación en materia de seguridad desde el contexto de los regímenes internacionales de seguridad existentes. Al realizar la contextualización al principio de este planteamiento del problema nos topamos con procesos de cooperación que responden a unas relaciones históricas por parte de Colombia con Estados Unidos y la Unión Europea. Para el caso específico de los regímenes internacionales nos acercamos a la relación de Colombia, específicamente de las FF.MM. colombianas, con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La OTAN es una organización de cooperación en materia de defensa colectiva creada por el tratado de Washington en 1949 para responder a los desafíos y amenazas que sus miembros consideraban esenciales en respuesta a un interés (frente al contexto del momento) de evitar la expansión del comunismo y la Unión Soviética. Actualmente, después del fin de la Guerra Fría, esta organización ha respondido a los nuevos retos que se han generado alrededor del globo en materia de seguridad como lo es la guerra contra el terrorismo, la ciberseguridad, las problemáticas fronterizas y de migración, entre otros. Todo esto se ha transformado en acciones como misiones de paz especializadas de la organización para combatir estas nuevas amenazas. Como régimen internacional de

seguridad, la OTAN se ha encargado de generar relaciones y cooperación con países más allá de sus miembros permanentes.

Torrijos y Abella (2017) nos exponen tres etapas del proceso de acercamiento y cooperación entre Colombia y la OTAN, estas las profundizaremos en el primer capítulo sobre los antecedentes de este proceso. Sin embargo, es importante recalcar los sucesos más importantes previos al inicio oficial de cooperación que llevaron a Juan Manuel Santos a tomar la decisión de firmar acuerdos con la organización. En primera instancia hay que recalcar que la aplicación del Plan Colombia desde 1999 ha sido uno de los procesos de cooperación, en materia de seguridad, que produjeron acercamiento y una alineación mucho más intensa de la política de seguridad colombiana con la misma en Estados Unidos. Este plan es de suma importancia para la consecución de esta agenda de seguridad ya que los temas principales que se abordan en el plan son los mismos que establecen décadas después en los acuerdos de cooperación con la OTAN:

[...] la reducción de la violencia y la recuperación de la seguridad, reflejados en la disminución del número de homicidios, secuestros y masacres; el aumento en el control del territorio gracias a la presencia de la Fuerza Pública en la totalidad de los cascos urbanos de los municipios colombianos; la reducción de los cultivos ilícitos de coca , con relación a la tendencia creciente de la década de los noventa, debida a los esfuerzos realizados en erradicación manual y aérea, interdicción y extradición; el crecimiento económico cercano al 5% anual; y los avances logrados en el mejoramiento y acceso tanto al sistema judicial, como a la protección y promoción de los Derechos Humanos (DD. HH.) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). (Departamento Nacional de Planeación, 2006, p. 9).

En el 2017 se firma un acuerdo de cooperación e intercambio de información entre Colombia y la OTAN (Ley 1839). Este acuerdo tiene como objetivo general desarrollar un amplio marco de actividades de cooperación que contribuyan al fortalecimiento de las fuerzas armadas, así mismo, compartir la experiencia colombiana en la lucha contra el narcotráfico (Arroyave 2019; citando a Torrijos y Abella, 2019). Este tratado fue el comienzo de procesos de cooperación mucho más profundos entre Colombia y la OTAN

que dan como resultado en el 2018 la adhesión del país como Socio Global de la organización.

Así partimos con la hipótesis a manejar en esta investigación: La cooperación entre Colombia y la OTAN ha influido en los roles de las FF.MM colombianas proporcionando herramientas para su modernización dentro de los lineamientos de esta organización, ocasionando así la consolidación de su papel en el posconflicto, en la protección del Estado, en la consecución del enfrentamiento de las nuevas amenazas y en su participación internacional. Una cooperación de este calibre no solo trae beneficios para los nuevos desafíos de seguridad domésticos que presenta el país, pero también nuevas responsabilidades en el contexto internacional que se alinean a los objetivos de la organización en el globo.

La investigación de esto es esencial para el futuro de una posible transformación, no solo de la participación de Colombia en el marco de estos regímenes internacionales, sino de la evolución de las FF.MM. en este proceso. Así mismo, se presentan desventajas importantes en el alineamiento en materia de cooperación con una organización como la OTAN en materia de su participación en misiones internacionales de naturaleza política y militar y el alejamiento de sus vínculos regionales de cooperación en materia de seguridad con la UNASUR y el Consejo de Seguridad de la UNASUR y la relación bilateral con varios países como Ecuador, Nicaragua, Venezuela, Brasil, que en su momento expresaron sus preocupaciones frente a la estabilidad regional a razón de una posible vinculación de Colombia con la organización (Torrijos y Abella, 2017, p. 63)

Para esto esencialmente tendremos que observar cuáles han sido los procesos de cooperación de Colombia dentro de los regímenes internacionales, especialmente con la OTAN. Se examinará hasta la fecha cómo este proceso ha evolucionado y de qué manera ha transformado el actuar internacional de las FF.MM. colombianas. Es necesario revisar qué posibles escenarios internacionales pueden abrirse para las FF.MM., cómo estos nuevos escenarios internacionales afectan los roles domésticos de estas mismas y si estos nuevos espacios y desafíos generarán un nuevo entendimiento de las Fuerzas Militares

tanto doméstica como internacionalmente, partiendo de su misión, visión y doctrina ya establecidas como institución.

Pregunta de investigación

¿Qué influencia han tenido los compromisos y acciones de Colombia como socio global de la OTAN sobre los roles de las Fuerzas Militares del país en el periodo 2013-2020?

Objetivo general

Determinar de qué manera los compromisos y acciones de Colombia frente a su nuevo papel como socio global de la OTAN han influido en la transformación de los roles de las Fuerzas Militares del país en el periodo 2013-2020.

Objetivos específicos

- Exponer los antecedentes y características de las agendas de seguridad de la OTAN y de Colombia
- Identificar las aproximaciones, acuerdos y acciones entre Colombia y la OTAN entre el periodo 2013 -2020
- Analizar la transformación de los nuevos roles de las FF.MM. a partir de las aproximaciones y compromisos entre Colombia y la OTAN

Justificación

Esta investigación se realizará bajo el interés y la importancia de analizar todas las condiciones y variables, tanto externas como domésticas, que encaran uno de los procesos más importantes para la historia del Estado colombiano como es el proceso de

paz y postconflicto. Actualmente la aplicación de lo dictado en los acuerdos de paz acarrea problemáticas desde lo social, lo económico y lo político. Y es necesario puntualizar la importancia de las FF.MM no solo como actor activo del conflicto armado, sino también como la institución del Estado encargada de protegerlo. El fin del conflicto armado con las FARC-EP implica nuevos desafíos y amenazas desde todas las aristas ya nombradas, y en un país donde la violencia y la necesidad de seguridad y de construcción de paz es inminente, analizar el cambio y transformación los roles de las FF.MM enmarca uno de los problemas más importantes a investigar en la actualidad del contexto colombiano.

Estas nuevas amenazas presentes pueden implicar un obstáculo para la consolidación de la paz y la democracia en el país. Las FF.MM. buscan a través de alianzas internacionales y regionales una transformación, profesionalización y modernización para encarar estas mismas. Ahora, generar procesos de cooperación, y para este caso, adquirir compromisos con una organización como la OTAN implica una profunda cooperación que puede garantizar nuevos mecanismos e información para llevar a cabo esta transformación en los nuevos roles de las FF.MM. Pero, a su vez estos compromisos pueden generar costos desde el tejido regional, hasta roces en debates en lo doméstico sobre el verdadero papel de las FF.MM. y claramente, con el poder constitucional de instituciones como el congreso y las cortes, generar un debate desde la protección de los intereses estatales y de la soberanía del territorio colombiano.

Marco Metodológico

El fenómeno para investigar, que parte de la generación, construcción o transformación de rol de una institución como son las FF.MM, a partir de una alianza de cooperación entre un Estado y una organización internacional, se presenta en varios escenarios a nivel del globo representados por la imagen de Global Partner de la OTAN. Es así como esta investigación utilizará el estudio de caso desde el tipo de investigación cualitativa como diseño de investigación en el marco de este fenómeno en la situación de Colombia y de sus FF.MM.

Vamos a tomar la definición de estudio de caso desde el manual de Sprinz y Wolonsky-Nahmias (2004). En este entendemos un estudio de caso como un aspecto bien definido de un acontecimiento histórico que el investigador selecciona para su análisis, en lugar de un acontecimiento histórico en sí. Para esta investigación entendemos un periodo histórico definido por los años 2013 - 2020 en el que se escoge un aspecto definido el cual es la firma de un acuerdo de cooperación entre la OTAN y Colombia. Entendemos dentro de la metodología del estudio de caso que existen varios tipos, desde el comparativo o hasta el análisis de una serie de casos. En nuestra investigación nos centraremos en un diseño de *sencillo case* o caso único.

Siguiendo a Sprinz y Wolonsky-Nahmias (2004), encontramos varias ventajas de esta metodología sobre todo cuando la aplicamos desde la investigación cualitativa. Primero, la operacionalización de variables cualitativas, lo que permite la consecución de altos niveles de validez conceptual; segundo la identificación de nuevas variables o hipótesis y comprobación y perfeccionamiento de las ya existentes; tercero un examen potencial de los mecanismos causales dentro de casos individuales, incluida la develación de los procesos causales en eventos; y por último, la construcción de explicaciones históricas y detalladas de casos particulares a través de examen intensivo (p. 22).

Frente a la técnica específica, usaremos el Análisis de Contenido Temático. Bardin, siendo uno de los referentes en análisis de contenido, lo define como:

un conjunto de técnicas de análisis de comunicación tendente a obtener indicadores por procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes, permitiendo la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción / recepción (variables inferidas) de estos mensajes (2002, p. 32).

Entendemos a la vez que el Análisis de Contenido o Análisis Temático cuenta con diferentes enfoques. Para este caso nos ubicamos desde una aproximación inductiva, semántica y realista. Entendimos que, en la inductiva, dentro de esta técnica, la codificación y el desarrollo del tema están dirigidos por el contenido de los datos; desde lo semántico, la codificación y el desarrollo del tema reflejan el contenido explícito de los datos; y por último desde la realista, se centra en informar sobre una realidad asumida evidente en los datos.

Para Andréu (2000, p. 22), el análisis de contenido cualitativo “consiste en un conjunto de técnicas sistemáticas interpretativas del sentido oculto de los textos”. La idea es desarrollar la perspectiva interpretativa de los textos, profundizando más allá del contenido manifiesto, también al contexto y contenido latente desde donde se expresa el mensaje (Díaz, 2018, p 126).

Debemos distinguir etapas en las técnicas del análisis de contenido según Arbeláez y Onrubia (2014) aplicadas para esta investigación:

1. Fase teórica: En el cual se organiza la información a través de una revisión superficial de los documentos, lo que permite las primeras aproximaciones y acercamientos de hipótesis para la investigación.

2. Fase Descriptiva o analítica: Donde se describen y analizan para nuestro caso los acuerdos, informes oficiales, textos académicos y artículos.

3. Fase interpretativa: se interpreta el análisis de contenido según los conceptos, ideas y categorías presentadas en estos documentos a razón de las variables a investigar y su relación.

Partimos del análisis de la relación entre dos variables. Nuestra variable dependiente resulta en los roles de las FF.MM. colombianas, los cuales delimitaremos a continuación, y segundo, nuestra variable independiente, que resultaría en los acuerdos y compromisos de Colombia ante la OTAN. El resultado de esa relación entre las variables nos debería dar explicación de cómo los roles de las FF.MM. se ven influenciados frente a los compromisos de Colombia ante la OTAN.

Es importante aclarar que el análisis de las variables independientes representadas en los textos de los acuerdos de cooperación y compromisos generados en esta relación serán la base de conocimiento principal. Así como los informes oficiales, artículos de prensa y textos académicos que expongan el proceso de causalidad y transformación de la variable dependiente desde un análisis empírico.

Previo al análisis de estos documentos, es importante aclarar dentro de nuestra variable dependiente a qué nos referiremos por roles (y también como parte del mismo proceso inductivo del análisis de contenido). En el plan estratégico del sector defensa y seguridad del 2018-2022 (Ministerio de Defensa, 2019), se enmarcan indicadores frente a los objetivos de las áreas misionales de las FF.MM. En primera instancia, la Defensa Nacional y la Cooperación Internacional, que pretende garantizar la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional. En el segundo objetivo tenemos la convivencia y seguridad ciudadana, que pretende proteger a la población y contribuir a su bienestar mediante el fortalecimiento de la convivencia y seguridad ciudadana. Tercero está la seguridad pública, que pretende optimizar y mejorar la gestión de riesgo por parte del Sector Defensa y Seguridad en apoyo al Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. Cuarto, está la contribución de la protección de los recursos naturales del medio ambiente, que intenta proteger y preservar, en el marco de la competencia de la Fuerza Pública, el agua, la biodiversidad y el medio ambiente como como interés nacional principal y prevalente. Los objetivos 5 y 6 se enmarcan en la contribución al desarrollo del país y los objetivos 7, 8 y 9 en la gestión y apoyo institucional.

Estos objetivos se crean a razón de las amenazas existentes consideradas por las FF.MM. dentro de este mismo documento. Principalmente, encontramos la garantía de los derechos de la población, el problema del narcotráfico, los delitos contra el patrimonio, las amenazas a nivel internacional, el problema de los grupos armados organizados (GAO), las amenazas ligadas a los desastres naturales, cambios climáticos, posibles pandemias y por último los riesgos y amenazas al Estado en el ciberespacio. Es a través de estos objetivos y estas nuevas amenazas que enmarcamos 4 roles principales de las FF.MM para nuestra investigación

Nos debemos remitir en primera instancia a la base constitucional en la cual se enmarcan. El artículo 217 de la constitución nos aclara: “Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Desde el orden institucional, entonces, descansa el primer rol que consideraremos esencial para esta investigación y es el de la protección estatal.

Ahora, para definir los siguientes roles hay que recordar el contexto nombrado en la introducción de este trabajo de grado. Con Vera y Pastrana (2019) entendemos que el conflicto armado ha sido un factor transversal en la agenda política y de seguridad y defensa en Colombia desde mitad del siglo XX. Así mismo, el acuerdo para la finalización del conflicto armado interno entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC crea un profundo cambio en la agenda de seguridad, la política y la social por los nuevos objetivos y amenazas que resultan de este nuevo escenario. Siguiendo la misma tesis de estos autores entendemos que estas amenazas se dividen desde dos escenarios, desde uno subnacional y nacional, y uno transfronterizo. Estas divisiones componen lo que entendemos hoy como nuevas amenazas, ya explicadas dentro de la introducción. Es así como definimos los tres roles restantes. Uno, el rol de las FF.MM. frente a los nuevos desafíos y amenazas internas, y otro, el rol de las FF.MM. frente a sus objetivos, amenazas y desafíos en el nivel internacional.

Por último, las FF.MM. colombianas, al ser un actor principal del conflicto armado y tener las responsabilidades constitucionales ya nombradas, se posicionan como un actor esencial en el marco del posconflicto desde la implementación del acuerdo de paz y la misma transformación de la institución en este proceso. Este representaría nuestro último rol de las FF.MM.

Cabe recordar que para esta investigación buscamos una causalidad entre los nuevos compromisos de Colombia con la OTAN y los roles de las FF.MM. ya determinados a partir de la influencia entre las variables. Para indicar esta influencia nos remitiremos directamente a los textos de los acuerdos y compromisos que ha adquirido Colombia con la organización, los planes estratégicos tanto del sector defensa y seguridad como los mismos textos de conceptos estratégicos de la organización. Así mismo, tomaremos artículos académicos, informes oficiales tanto del Estado colombiano como de la OTAN, y artículos periodísticos que daten estos procesos de influencia entre nuestras variables.

Por último, desarrollaremos esta investigación a partir de un periodo específico de tiempo, el cual se enmarca entre los años 2013 (año de la realización del acuerdo de cooperación entre la OTAN y Colombia) y el año 2020, para presentar una continuidad y un contexto actual de lo que sucede con el problema de investigación.

Marco teórico

Como lo nombramos en la introducción de esta investigación, la misma concepción del término seguridad ha llevado a infinitos debates dentro de las diferentes corrientes de pensamiento. Aunque es importante revisar estos distintos ejes de pensamiento frente al concepto, para nuestra investigación el eje de análisis principal atravesará la seguridad desde su sentido dentro de la cooperación. Especialmente para este trabajo de grado tomaremos como punto de partida el neorrealismo o realismo estructural para fijar las definiciones de los conceptos más esenciales de la investigación, como es la seguridad y la cooperación en este aspecto, y la visión misma del sistema internacional. Así mismo, haremos un acercamiento sobre teorías desde los estudios militares a partir de la transformación del rol de las fuerzas militares dentro de estos procesos de cooperación nacientes por las nuevas amenazas alrededor del globo. Es importante aclarar que esta aproximación no tiene como fin generar un debate sobre la validez de una teoría, el fin último es plantear unas definiciones específicas de conceptos y fenómenos que hacen parte de un proceso de cooperación en materia de seguridad entre un país como lo es Colombia y una organización y alianza como es la OTAN. Esta explicación teórica de los conceptos hasta del mismo entendimiento del sistema internacional será nuestro punto de partida para entender el contexto de Colombia en la materia a estudiar.

Neorrealismo (Realismo Estructural)

La seguridad es un concepto que, dentro de la disciplina de las relaciones internacionales ha sido analizado, en sus sentidos más básicos, desde el Estado y el hombre como unidades de análisis principales. Desde una concepción de un sistema anárquico que las corrientes clásicas han utilizado en sus análisis, iniciaremos

desglosando desde el realismo con Hobbes (1994) centrándonos en la idea de un Estado de Naturaleza y un Estado de guerra. Estos no difieren entre sí. El autor lo que nos explica es que el Estado de Naturaleza del hombre parte de una guerra de todos contra todos. Lo anterior nace de una rivalidad natural; el recelo y el orgullo del hombre llevan a atacar a sus pares por motivos de rivalidad u orgullo llevando beneficios de seguridad y reputación. Este estado de naturaleza, según Hobbes, sólo es superado a través de un contrato social.

Con Rousseau (1762), por ejemplo, vemos los primeros indicios de esa relación entre seguridad y cooperación. Esto se ha analizado desde el dilema del prisionero o la llamada “Caza del ciervo”. El dilema es un ejercicio de reflexión en el cual se trata de prever las reacciones de dos agentes que pueden compartir o retener información para sacar provecho de la situación (Frassón-Quenoz, 2014) y que el interés de llevar esta ganancia los puede llevar a cooperar. Llevándolo al marco de las relaciones entre Estados vemos que este mismo Estado de guerra, que es común en toda la corriente de pensamiento, surge a partir de la relación constante con los demás Estados cuando estos no representan necesariamente una amenaza para su supervivencia.

Dentro de la evolución de esta teoría encontramos el neorrealismo o realismo estructural retomando debates alrededor de estos conceptos que estamos analizando. Específicamente con Waltz (1979) encontramos varias aproximaciones al sentido de seguridad y cooperación. Dentro de este sistema anárquico, Waltz establece una estructura en la cual están ubicadas las unidades (en este caso los Estados). La forma en cómo está ubicada esta estructura es lo que conocemos como orden internacional. Dentro de este orden hay unidades con mayores capacidades que otros (potencias). Sin embargo, este orden es cambiante. Las unidades más pequeñas pueden ascender en la estructura del sistema internacional a través de lo que Waltz denomina como *Bandwagoning*. En palabras simples, el *Bandwagoning*, para el autor, ocurre cuando un Estado con menor capacidades se alinea con una potencia o con un Estado de mayores capacidades para ascender en la estructura y así garantizar su supervivencia (p. 90)

Waltz (1979), al reformular la teoría realista, establece 3 variables esenciales. El principio ordenador, el principio de diferenciación y el principio de distribución. El primero se refiere al sistema, en este caso a un sistema anárquico, y es esta anarquía la que estructura las relaciones entre los actores. Segundo, el diferenciador, explica la obligación de cada Estado de garantizar su propia seguridad antes de buscar cualquier otro objetivo. Partimos entonces de dos conceptos: *Like units*, que explica que las unidades se asemejan, y segundo, el *Self Help*, que explica que las unidades solo pueden contar con sus propias fuerzas para consolidar su seguridad. Por último, el principio de distribución habla de la inequitativa distribución de capacidades del poder entre las unidades lo que da una posible explicación de la desaparición del equilibrio (p. 126).

Es así como desde las unidades potencia se establece el orden de la estructura del sistema internacional y no desde la cantidad de unidades *per se*. Waltz (1979) nos explica entonces que las unidades más pequeñas o Estados periféricos que no poseen las capacidades para enfrentar tanto las amenazas externas como internas son aquellas que se enmarcan en el *bandwagoning* (p.126). Si nos remitimos a procesos de cooperación en los cuales estos fenómenos se han visto reflejados, encontramos la Organización de Cooperación de Shanghai, en la cual hay dos unidades potencia como lo son China y Rusia y unidades más pequeñas con menores capacidades para enfrentar amenazas como Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán.

Cuando el neorrealismo busca darle explicación al ascenso rápido de alguna potencia, se preocupa por la posibilidad y las consecuencias sistémicas que tendría la búsqueda o el logro de la superioridad o hegemonía por parte de una unidad o alianza (Vera y Pastrana, 2017, p. 33). La hegemonía se explica entonces como una situación en la que una potencia logra dominar a otras por sus capacidades militares (también económicas) condicionando su conducta (Diez, Bode y Fernandes da Costa, 2011, p. 84-85).

Sabemos que el neorrealismo parte de dos visiones distintas, una ofensiva y otra defensiva. Pero más allá de estos debates, es importante para esta investigación tomar de esta teoría su entendimiento de la anarquía dentro del sistema internacional, de la

existencia de unidades que se diferencian de sus capacidades, y que más allá del objetivo hegemónico o de equilibrio de las potencias, entendemos que hay unas unidades periféricas que tratan de escalar en la estructura del sistema internacional para aumentar sus capacidades de tal manera que puedan responder a las amenazas tanto internas como externas que se presenten.

Teoría del Equilibrio del poder

El balance de poder y la teoría del equilibrio de poder han sido ampliamente discutidas y desarrolladas en las diferentes vertientes del realismo. El equilibrio de poder es más bien una teoría que intenta explicar los efectos del sistema anárquico sobre la conducta de los Estados y que opera cuando una sola unidad busca la preponderancia sobre los demás (Diez, Bode y Fernandes da Costa, 2011, p. 7). Para Waltz (1979, p. 7), el equilibrio de poder es una teoría que intenta explicar los efectos del sistema anárquico sobre la conducta de los Estados.

Ahora, nuestra aproximación a esta teoría parte de complementar algunos vacíos que han hecho parte dentro del debate del *Bandwagoning* frente a la explicación sobre el establecimiento de las condiciones específicas de cuándo esperararlo. Aunque el equilibrio de poder nace desde la perspectiva de disuasión de una amenaza nuclear, más que plantear el porqué del equilibrio, la teoría nos da aproximaciones importantes de las alianzas dentro de este escenario anárquico en busca de tal equilibrio. Según Frasson-Quenoz (2014, p. 119) las alianzas tienen como objetivo reforzar la seguridad de los Estados que participan de ellas. Es así como el autor nos explica dos razones del porqué los Estados participan de una alianza:

1. Mermar las amenazas que nacen en el exterior del conjunto de Estados considerado (en la actualidad representadas en terrorismo, problemas de ciberseguridad, narcotráfico, etc).
2. Legitimar el poder interno cuando está siendo contestado (restablecer el equilibrio de poder interno en favor de la clase dirigente)

Es así como Frasson-Quenoz (2014) nos expone este escenario de alianzas desde lo contemporáneo. Uno de sus argumentos principales es que las alianzas actuales son mucho más institucionalizadas que sus antepasadas donde vemos procesos de cooperación hasta políticos dentro de sus tratados. Los ejemplos más claros son la OTAN y la Organización de Cooperación de Shanghai (p. 120)

Profundizando sobre el primer punto del encontrar amenazas comunes que los lleven a cooperar nos encontramos con el texto de Gary Winslett (2016), en el que explica su tesis sobre cómo los grupos de crímenes transnacionales influyen relaciones bilaterales sobre seguridad y defensa. La tesis de Winslett (2016) explica que son las percepciones de amenaza de los Estados los que lo llevan a cooperar, es decir, si ambos estados perciben a un grupo específico como una amenaza en común la probabilidad de cooperar es mucho mayor. Esta tesis él la argumenta a través de un estudio de caso comparativo en el cual toma las relaciones de Turquía con Estados Unidos, Siria e Irán frente a los kurdos después de la invasión estadounidense de Irak en 2003.

Revolution in Military Affairs (RMA)

Las FF.MM., dentro de un Estado, cumplen una serie de roles. Estos roles se determinan desde la necesidad de seguridad de cada Estado y como aclaramos desde la hipótesis de este trabajo a razón de estos procesos de cooperación que pueden ser cambiantes dependiendo de las nuevas amenazas presentes. Una de las teorías más importantes a considerar en este ámbito es la *Revolution in Military Affairs* o RMA. Primero hay que aclarar que la teoría tomó relevancia en los años 90 cuando existían 3 características en el sistema internacional: rápido avance tecnológico que obliga a un cambio de la era industrial a la era de la información; el fin de la Guerra Fría; y una disminución en presupuestos de defensa (Tilford, 1995, p. 2). Por otro lado, es importante recalcar que esta teoría se basó en los profundos cambios que se llevaron progresivamente a cabo en el contexto de las FF.MM. estadounidenses. Francis Domingo en su texto “The RMA Theory and Small States Military”, nos expone la teoría a la luz de Estados con menores capacidades tecnológicas y en general materiales dentro de sus FF.MM. Su

argumento principal explica que esta revolución de los asuntos militares parte de 4 estrategias por parte de los Estados con estas características: las organizaciones internacionales como medio para este cambio, la autosuficiencia, la formación de alianzas y, por último, la cobertura (Domingo, 2014).

Centrándonos especialmente en la formación de alianzas y las organizaciones internacionales encontramos lo siguiente. Domingo (2014) nos explica que las organizaciones internacionales son esenciales para la estrategia de los Estados pequeños debido a: la promesa de igualdad formal, la seguridad colectiva que brindan las organizaciones, y la capacidad potencial de las organizaciones para restringir grandes poderes. Por otro lado, desde la perspectiva de las alianzas, para Domingo los Estados forman alianzas por dos razones esenciales: para evitar que los Estados más poderosos dominen una región o continente en particular y como protección contra una amenaza externa (p. 49).

Pero si seguimos la línea teórica tratada desde el neorrealismo encontramos una tercera razón: la necesidad de un aumento de capacidades a través de un mejor posicionamiento dentro de la estructura del sistema internacional también cumple un objetivo de aproximación a las nuevas amenazas (tanto domésticas como sistémicas). Por ejemplo, las no convencionales en la mayoría de los Estados periféricos que incursionan en este tipo de alianzas. Estas circunstancias limitan a los Estados a dos opciones: equilibrarse o realizar *bangwoning*. Es aquí donde observamos la extensión de la teoría neorrealista desde la perspectiva de la teoría militar del RMA en los Estados pequeños, esencial para el estudio de caso que realizaremos en este trabajo de investigación.

Ahora, si tomamos el texto de Robbin Laird y Holger Mey (1999) nos explican desde la perspectiva de las alianzas con Estados Unidos y los países, como ellos nombran, de tercer mundo, tres condiciones. Para los estados que buscan socavar el poder, el uso selectivo de la RMA serviría para aprovechar nuevas tecnologías y así interrumpir la proyección de energía lo que sería una estrategia central. Esto Laird y Mey lo llaman una estrategia de negación de poder. Para potencias regionales no aliadas con Estados Unidos y que aspiran a un papel significativo en la política global, existe la posibilidad de una

incorporación integral de tecnologías en la construcción robusta de fuerzas regionales de proyección de poder. Esto puede usarse para negar el poder o para afirmarlo. El caso que exponen los autores en este punto es el de China. La tercera respuesta es la de las potencias regionales aliadas con los Estados Unidos. Aquí la relación con Estados Unidos asegura la necesidad de tratar directamente con las adaptaciones americanas, pero de buscar definir cierta autonomía de acción frente a Estados Unidos.

Por otro lado, extendemos también los beneficios de realizar una alianza militar desde esta perspectiva a partir de los estándares de gobernanza en asuntos militares. Observemos el caso de la OTAN. Dentro de esta organización encontramos que los estándares de buena gobernanza es un punto clave dentro de sus procesos de alianza. De hecho, es a través de la OTAN que encontramos el Centro de Integridad del Sector Defensa (o por sus siglas en inglés el CIDS) que ha trabajado con el objetivo de discutir unas temáticas de gran importancia para el sector como fortalecer la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en el sector de la defensa y la seguridad relacionada. (Comando General de las Fuerzas Militares, 2018)

Capítulo 1: Antecedentes y características de las agendas de seguridad de Colombia y la OTAN

1.1 La trayectoria de seguridad de Colombia y sus FF.MM.

Para referirnos a los antecedentes del fenómeno a investigar tenemos que abordarlos desde dos actores, en primera instancia el Estado colombiano y sus fuerzas militares, y por otro lado la OTAN. En primer lugar, abordaremos al Estado colombiano. La cooperación en materia de seguridad de las fuerzas militares en el escenario internacional ha sido algo intrínseco durante varias décadas. Así mismo, como lo menciona Arroyave (2019) en su artículo “Internacionalización y memoria institucional de las Fuerzas Militares colombianas; un análisis de las operaciones de paz de la ONU y del acuerdo con la OTAN”, la internacionalización de las fuerzas militares forma parte

de la memoria institucional. Para eso nos remitiremos a dos recorridos distintos, cada uno frente a los antecedentes de las agendas de seguridad tanto de la OTAN como de Colombia.

Las FF.MM. colombianas han sido una de las instituciones del Estado que más ha tenido transformaciones y cambios a lo largo de la historia. Es importante recalcar en los antecedentes de la Doctrina Damasco para entender el proceso de transformación de las FF.MM, desde la misma perspectiva del RMA hasta la conclusión del acuerdo con la OTAN que ha sido institución esencial para la transformación de esta doctrina. En primera instancia entendemos que la primera mitad del siglo XX fue enfocada a la profesionalización del Ejército Nacional (González y Betancourt, 2018). La primera reforma militar, que fue planteada por el general Reyes, generó la creación de la Escuela Militar de Cadetes y la Escuela Naval, dando inicio a la carrera militar en un contexto donde Colombia presentaba un aislacionismo que repercutió en esa baja profesionalización del Ejército (p. 66). Entrando la Segunda Guerra Mundial es donde se establecen e instituyen las relaciones entre Colombia y Estados Unidos desde esa perspectiva de cooperación internacional frente a una amenaza externa como lo conocemos hoy en día. Como se cita con González y Betancourt:

El auge de la cooperación militar con el Gobierno del “buen vecino” se dio ante la caótica y agitada situación del orden mundial que allanó el terreno para la intensificar los programas militares en América Latina. La intención de Estados Unidos era involucrar a las repúblicas latinoamericanas en la defensa del hemisferio contra los poderes del eje, y la responsabilidad de Colombia, justamente, descansaba en la colaboración con la defensa del Canal de Panamá, aunque careciera de los medios efectivos para llevar a cabo la tarea (Bushnell 1984, citado en González y Betancourt, 2018, p. 66)

Para la segunda mitad del siglo XX esta modernización del Ejército se caracterizó, desde el contexto del fin de la Segunda Guerra Mundial y la entrada de la Guerra Fría y los conflictos ideológicos y políticos que representaba, por la institucionalización de la doctrina de la contención del comunismo. Cabe recordar que el contexto doméstico de Colombia fue el inicio de las confrontaciones bipartidistas (comienzo de los procesos de violencia que dieron origen a las diferentes guerrillas incluida las FARC). Entre los

procesos de transformación militar que se establecen en el gobierno de Mariano Ospina Pérez (1946 - 1950) nuevos procesos de cooperación con la firma de contratos que permiten, entre otras cosas, el entrenamiento de tropas colombianas por parte de Estados Unidos, logrando vincular a Colombia en sus propios objetivos de política internacional frente a la lucha contra el comunismo (p. 66). El 9 de mayo de 1958 el presidente Alberto Lleras Camargo pronunció en el Teatro Patria de Bogotá un discurso que delimitó las relaciones entre la política y las Fuerzas Militares durante la segunda mitad del siglo XX, a tal punto de consolidar la “doctrina Lleras” (Uribe, 2013).

La "doctrina Lleras" fue un modelo de relaciones entre civiles y militares. Su importancia radicó en que fue prácticamente la única directriz política global en materia militar formulada explícitamente por un presidente de Colombia hasta 1990 (Leal, 1994, p. 82). Fue así como el entonces presidente recalcó la necesidad de la no injerencia en asuntos partidistas por parte del Ejército, y los políticos, de igual forma, no podrían interferir en materia militar.

Es importante recalcar que uno de los puntos más importantes de cooperación de Colombia en materia de seguridad y apoyo militar fue en la Guerra de Corea (1951 - 1953). Gracias a esta participación, Meléndez Camargo (2015) nos explica que hubo una gran reforma militar, la cual ayudó a perfeccionar tácticas y técnicas en materia de doctrina ofensiva y también la misma introducción de inteligencia y contrainteligencia, generando un gran avance tecnológico para las fuerzas y un profundo auge de la cooperación.

En los sesenta hubo una profunda transformación pasando de ser un Ejército con capacidades convencionalmente regulares, perfeccionadas por la participación en un conflicto internacional de alta intensidad como lo fue Corea, a ser un Ejército con capacidades irregulares o no convencionales. Este proceso fue evolutivo y se prolongó durante aproximadamente cuarenta años, al punto que el Ejército de Colombia concentra todo su poder, accionar y filosofía en una fuerza totalmente contrainsurgente (Rojas, 2016, p. 111). El narcotráfico y el ascenso sistemático de la presencia de las guerrillas a lo largo del territorio, a partir de esta década, reforzó los mecanismos de cooperación

militar con Estados Unidos al punto de influir en la formulación de una doctrina que complementaba su política con la del resto de países de la región, junto con la Doctrina de Seguridad de Nacional (DSN).

Siguiendo con los procesos de internacionalización de las FF.MM. encontramos la participación de Colombia en la misión de paz en el Sinaí. El Ejército colombiano integró la Fuerza Multinacional y de Observadores (MFO) en la península del Sinaí, Egipto, cuya misión se centró en observar, verificar y reportar el alto al fuego firmado entre Egipto e Israel en 1979. El objetivo de la creación de la Multinational Force & Observers se mantuvo desde sus inicios, al igual que sus funciones y disposiciones de su estructura, de su equipo y de su fuerza fijada en no más de 2.000 hombres, según los acuerdos de Camp David. Colombia participó con un batallón de infantería con 500 hombres. Es así como nació El Batallón Colombia a partir del 4 de enero de 1982, dirigido por el teniente coronel Bernardo Ramírez Lozano, ocupando las instalaciones del Colombia N 28 que se encontraba destinada en misiones de orden público (Ejército Nacional de Colombia, sf).

Los procesos de cooperación e internacionalización del conflicto armado por parte de Colombia se profundizaron con la incursión de las guerrillas en el narcotráfico. Fue así como se dio paso al Plan Colombia. El Plan Colombia fue diseñado como un paquete de “ayuda” internacional para la búsqueda de la paz y la consecución de un nuevo modelo de administración pública local, en un marco de colaboración multilateral. Sin embargo, en su segunda y definitiva versión, el objetivo del plan fue la lucha contra el tráfico de drogas (Guevara, 2015). Recordemos que en una primera instancia la elaboración del Plan Colombia, en términos de la guerra contra las drogas y la debilidad del estado, permitió generar un mayor interés por la crisis colombiana en Washington en el año 2000. Lo que amplió los niveles de injerencia estadounidense en la lucha antinarcóticos al aumentar los montos de la ayuda, la intensidad de la fumigación aérea de los cultivos ilícitos y los niveles de interacción militar entre los dos países (Tickner, 2007, pp 100).

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y el consecuente viraje en la política exterior de los Estados Unidos cambiaron nuevamente los términos de la

interacción bilateral. Se buscó establecer un paralelo entre la guerra que los Talibán habían financiado en Afganistán con dineros del narcotráfico y las actividades de los actores armados en Colombia, generando una nueva etapa del Plan Colombia enfocada no solo en el narcotráfico sino también en la lucha contra los grupos armados, especialmente las FARC (p. 101). Este plan se llevó a cabo en sus etapas principales dentro de las políticas de seguridad democrática del gobierno del ex-presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006, 2006-2010), influyendo profundamente en el debilitamiento de las guerrillas y las Bacrim.

Es importante aclarar, y como lo expone el centro de investigación InSight Crime:

a mediados de la década de 2000 surgió lo que las autoridades colombianas bautizaron como «bandas criminales» (Bacrim). Desde entonces, las Bacrim se han convertido en la fuerza criminal dominante en el hampa colombiano. Estos híbridos colombianos regentan el tráfico de cocaína y han implantado imperios ilícitos en minería ilegal, extorsión y tráfico de todo tipo, desde armamento hasta personas. La más poderosa de estas redes en Colombia es los Urabeños, cuya red se extiende por dos terceras partes de los departamentos colombianos y cuya «franquicia» se ha convertido en el modelo de gran parte del crimen organizado en el país (2017).

Es importante recalcar además que surgen como residuos del proceso de desmovilización y reintegración de las AUC, con la ley de justicia y paz.

Para los siguientes años, con el comienzo del gobierno Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018), en términos de procesos de continua reconfiguración y evolución de las FF.MM., se establece una revisión de las capacidades existentes del Ejército frente a los nuevos retos y amenazas que se contemplaban de manera mucho más globalizada en el escenario regional e internacional. Se establece la Política Integral de Seguridad y Defensa para la prosperidad. La política parte de unos logros en seguridad, como son la reducción del narcotráfico, de los Grupos Armados Ilegales, del crimen y un incremento del liderazgo en seguridad (Vargas, 2015). Citando a Guevara:

En el año 2011 (gobierno Santos) en el interior del Ministerio de Defensa surgió la necesidad de replantear la estrategia con la cual se pudiera combatir estos grupos al margen de la ley y nació el Comité de Revisión Estratégica e Innovación, llamado CRE-I, en el cual se diseñó la estrategia del plan «Espada de Honor», para lograr la derrota final de los grupos narcoterroristas con un trabajo coordinado, conjunto e interagencial, que ha cumplido la mayoría de los objetivos trazados y que por lo tanto ha sido efectivo para el Estado colombiano (Vargas, 2015 p. 112).

Específicamente se crea el comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-I 2011). Rojas (2016) nos explica:

Fue un ejercicio que permitió desarrollar y diseñar la Campaña Espada de Honor, el CRE-I partió de la base de estudiar la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad, el Plan de Guerra del Comando General de las Fuerzas Militares, los Planes de Campaña de cada una de las Fuerzas y el Plan Estratégico de la Policía Nacional, y tomó como referencia el Plan Estratégico implementado por la Organización de Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Afganistán (p. 112).

Dentro de estos antecedentes antes de la firma del acuerdo con la OTAN, se realizó el Comité Estratégico de Transformación e Innovación en 2012. Este se derivó de la necesidad de revisar la situación de todos los componentes funcionales del Ejército, entendiendo la Institución como un sistema con subsistemas para definir las estrategias que permitieran superar las debilidades y potenciar las fortalezas, promoviendo el planeamiento a corto, mediano y largo plazo para incrementar las capacidades definidas y alcanzar los objetivos de la Fuerza (p. 112). Mientras el CRE-I partía de los principios y del estudio de las políticas de defensa para generar símbolos que construyeran los significados de los cambios y estructuración de las FF.MM., el CETI se centró en la creación de estrategias para lograr los objetivos establecidos en los procesos de transformación de las FF.MM.

Es importante recordar en esos procesos de participación internacional de las FF.MM. y muy cercano a los procesos de cooperación de la OTAN, los ejercicios aéreos

del certamen Red Flag en el 2012. El anuncio por parte de la Fuerza Aérea colombiana expresaba lo siguiente:

Por primera vez en la historia de Colombia, los pilotos de combate de la Fuerza Aérea participarán en Red Flag, el certamen de aviación militar más importante del mundo que se realiza en la Base Aérea Nellis de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, USAF, ubicada en Las Vegas, Nevada, donde realizará uno de los más avanzados ejercicios militares conjuntos de combate aéreo. Un reconocimiento al profesionalismo y pericia que caracteriza a los integrantes de la Fuerza Aérea más operativa de Latinoamérica (...) Este logro sin precedentes permitirá que Colombia demuestre sus capacidades en el campo de la aviación de combate en un encuentro al que sólo asisten las Fuerzas Aéreas de los países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN. En Red Flag 2012 se probarán las habilidades y resistencia en vuelo de los pilotos y aeronaves, entre ellas el cazabombardero Kfir C10, el cual se enfrentará a complejas misiones simuladas bajo un ambiente de alta exigencia (Fuerza Aérea colombiana, sf).

1.2 La trayectoria de la OTAN y la seguridad.

La OTAN desde su fundación ha transformado y evolucionado su agenda de seguridad desde su guía estratégica, o como nosotros lo conocemos, desde su concepto estratégico. Haremos un breve recorrido de cómo este concepto estratégico ha evolucionado en cada una de las décadas hasta a llegar a la firma del acuerdo con Colombia, así generando un proceso causal de esta cooperación.

El primer concepto estratégico, que abarca la década de los 50, se centró en la defensa de Europa. Este concepto se deriva del mismo Tratado de Washington, donde se establece a la defensa colectiva como la forma de la conservación de la paz y de la seguridad, esto creó el Consejo del Atlántico Norte (CAN), el Comité de Defensa (CD), el Comité Militar (CM) y el Standing Group (SG). El objetivo principal del documento que aprobó el concepto estratégico (DC 6/1) era adecuar la fuerza militar a las necesidades a las que pudiera tener que hacer frente la Alianza, fijando una estrategia de operaciones a gran escala para la defensa territorial de Europa (Martín, 2016).

El segundo concepto estratégico, abarcado en la década de los 60, adoptaría frente a la evolución del conflicto con la Unión Soviética los cambios de balance militar, la estrategia de “Represalia Masiva”, que implicaba la disuasión al grado máximo por la oposición de la alianza a cualquier agresión hacia sus miembros, más específicamente, desde el debate nuclear (2016, p. 18).

El tercer concepto estratégico se adoptaría desde finales de la década de los 60 hasta el fin de la guerra fría. Este se introduce a partir del documento MC 14/3 y se nombra el Concepto Estratégico para la Defensa del área de la OTAN, donde se establecen entonces las tres posibilidades de respuesta militar a una agresión:

La defensa directa convencional, que requería un aumento de las fuerzas convencionales de la Alianza; la escalada deliberada, que aumenta la amplitud y la intensidad del combate con la amenaza de una respuesta nuclear progresivamente más inminente; y la respuesta generalizada o última respuesta militar, el último escalón que implica la utilización de armas nucleares estratégicas y originaría una guerra total (Martin, 2016, p 20).

Con el fin de la Guerra Fría y la disolución de la URSS se da la necesidad de una transformación del concepto estratégico, generando el cuarto para 1991. Este nuevo ya no se centraría en la confrontación con sus tradicionales enemigos, sino en la cooperación manteniendo, como objetivo principal, la defensa de sus miembros. Este fue uno de los retos más importantes para la alianza ya que en un debate sobre la prevalencia de la organización sin la existencia de la amenaza por la cual fue creada, preveía la disolución de esta. Para el interés de este trabajo de grado en especial, hay que recalcar que una de las novedades más importantes de este nuevo concepto estratégico fue la introducción de la Fuerza Operativa Combinada y conjunta. Esto se hizo con el objetivo de que existiera una mayor flexibilidad operativa, y, sobre todo, se abre la posibilidad de que países que no pertenecieran a la alianza pudieran participar en operaciones de la OTAN (2016, p. 22).

En 1997, después de lo sucedido en la guerra de Bosnia y la misma situación en Kosovo, se establece la necesidad de una evolución radical en el concepto estratégico. La

existencia de nuevas amenazas y las debilidades en las capacidades defensivas de la alianza generaron la necesidad de cambiar su visión para entender que aparecían amenazas fuera de esta región que podían afectar a los miembros. Para cumplir con el Concepto Estratégico de 1999 y ponerlo en práctica, se redactó el documento clasificado MC 400/0 (MC Guidance for the Military Implementation of the Alliance Strategy) (2016, p. 25).

Para 2010 se establece una nueva evolución del concepto estratégico guiada por los ataques del 9 de septiembre del 2001 a las Torres Gemelas. A pesar de que durante la primera década del siglo XXI se establecen varias cumbres, especialmente en 2002 en Praga, se establece un Concepto Militar de defensa contra el terrorismo frente a la expansión inminente de esta nueva amenaza alrededor del globo y la responsabilidad de la alianza de establecer acciones contra él, prescribiendo esfuerzos de cooperación no solo con organizaciones internacionales sino también con Estados. Es así como comienza un nuevo capítulo para los programas de cooperación de la OTAN alrededor del globo. Con el nuevo concepto estratégico creado en Lisboa en el 2010, se establecen tres líneas de acción para la OTAN: la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa (Muñoz y Ortiz, 2010, p. 74).

Los nuevos procesos de *partnership*, como lo muestra la OTAN, buscan el diálogo y la cooperación práctica con terceros países en una amplia gama de cuestiones políticas y relacionadas con la seguridad. El diálogo y la cooperación con los socios pueden hacer una contribución a la mejora de la seguridad internacional, a la defensa de los valores en los que se basa la Alianza basada en las operaciones de la OTAN y a la preparación de las naciones interesadas para la membresía (OTAN, 2013).

En la última cumbre antes del acuerdo suscrito entre Colombia y la OTAN, realizada en el 2012 en Chicago, se centra la importancia de la situación de Afganistán, la lucha contra el terrorismo, específicamente Al Qaeda, y las nuevas amenazas persistentes en la última década (Arteaga, 2012). Adicionalmente, se llevan a cabo operaciones como lo fue KFOR (Kosovo Force) y la Ocean Shield (contra la piratería marítima en el Índico), donde Colombia coopera desde su experiencia marítima.

Como nombramos anteriormente, Colombia suscribe un acuerdo en junio del 2013 con la OTAN con el objetivo de desarrollar un marco de cooperación, en primera instancia en materia de intercambio de información, y claramente, por la especialidad de Colombia en el combate de amenazas como es el narcotráfico y el crimen organizado internacional (Republica de Colombia y OTAN, 2013). Es así como Colombia pasa a cooperar activamente con la OTAN en temas de mutuo interés con el objetivo de contribuir activamente en operaciones de la OTAN, ya sea militarmente, en calidad de observador, o con apoyo logístico y humanitario, o para participar en alianzas de seguridad colectiva (Arroyave, 2019).

Más allá de sus asociaciones oficiales, la OTAN coopera con varios países que no encajan en estas estructuras. Este es el caso de los socios globales, estos países desarrollan la cooperación con la OTAN en áreas de interés mutuo, incluidos los desafíos de seguridad emergentes, y algunos de ellos contribuyen activamente a las operaciones de la OTAN, ya sea militarmente o de otra forma (OTAN, 2019)

Retomemos esta descripción a través de los conceptos que enmarcamos en nuestro marco teórico. En este recorrido de carácter histórico observamos cómo evolucionó el concepto estratégico para la OTAN. Como nos dimos cuenta, la proyección de la OTAN hacia su apertura a otras regiones y países parte de la evolución de este concepto y, a la vez, este concepto evoluciona por los cambios en la estructura del sistema internacional y la distribución de poder en esta misma. Retomando a Waltz 1979, entendemos que la estructura del sistema internacional se organiza a través de los Estados potencia. La anarquía en el sistema internacional se encuentra en constante cambio y movimiento a razón de cómo está reflejada la estructura del sistema internacional. La Guerra Fría y la etapa posterior al 9/11 representaron dos cambios profundos y fundamentales en la distribución de poder en el sistema internacional y sobre todo el replanteamiento de cómo se abordan las nuevas amenazas a nivel internacional.

El entendimiento de conceptos como los *like-units* o estados *self-helps* nos da una primera noción de los orígenes de procesos de cooperación como es la OTAN. Cuando

una alianza de estados, que en términos generales son *like-units*, entran en un escenario donde las amenazas a la seguridad global parten de unidades y estados *self-helps* nos encontramos con nuevos procesos de cooperación como es el ejemplo de la OTAN con su programa de *Partnership Across the Globe*. La teoría del equilibrio del poder nos complementa esta idea desde la misma perspectiva de anarquía en el sistema internacional entendiendo los procesos de cooperación con el objetivo de mermar amenazas y establecer un mayor control doméstico.

Pero vemos con la teoría del RMA, y lo profundizaremos en los próximos capítulos, cómo estos cambios dentro de la estructura del sistema internacional y la distribución de poder y capacidades llevan a países como Estados Unidos a realizar una configuración de sus fuerzas militares y cómo a través de un fenómeno como el *bandwagoning* estados con menores capacidades y problemas estructurales más profundos buscan esta misma revolución y renovación militar para hacer pie a las nuevas amenazas. Así aumentan sus capacidades militares y su posición dentro de la estructura del sistema internacional, esto generando procesos de cooperación como el representado con la OTAN, recientemente explicados en conceptos como la seguridad cooperativa y expresados en los proyectos de *partnership* con los socios globales como es el caso de Colombia.

Bien damos cuenta que Colombia es el único país de la región que se ha acercado a este proceso de cooperación con la alianza, esto responde a un proceso histórico de cooperación en materia de seguridad y defensa con Estados Unidos. Si analizamos a la región y tomamos los dos casos más significativos, como es Chile y Brasil, observamos varios puntos. En primera instancia, aunque Chile no ha hecho un acercamiento directo para convertirse en socio, sí ha realizado diferentes procesos de políticas internas de seguridad con lineamientos de la OTAN y a su vez en el sistema de catálogo militar para compra y venta de este armamento (Molina, 2019). A su vez, Chile ha concentrado este tipo de cooperación en escenarios regionales como en la participación de la conferencia de ejércitos del Indo-Pacífico (Ejército de Chile, 2021) y el Consejo de seguridad sudamericano en el marco de la Unasur (Rivera, 2018, pp 89).

Brasil, por su lado, ha manejado sus procesos de cooperación en materia de seguridad desde una relación bilateral constante con Rusia en la adquisición de armamento militar, procesos de cooperación cibernéticos y también en materia nuclear (Ionesco, 2019, pp 74). Esto entonces nos muestra que, si bien Colombia escogió la alianza de la OTAN a razón de sus procesos de cooperación históricos y sus condiciones diplomáticas y políticas, los demás países de la región no son ajenos de procesos de cooperación desde la misma lógica del RMA, pero sí enfocados a intereses geopolíticos distintos, lo cual los alejan de las condiciones para ser socios, sin descartar procesos de cooperación bilateral con la organización como se han visto en el pasado.

En los próximos capítulos abundaremos más desde el caso específico de Colombia las condiciones no sólo sistémicas, sino domésticas que llevan a unos procesos de renovación, reestructuración y modernización de las FF.MM., reflejando un RMA a través del proceso de cooperación con las OTAN influyendo directamente en los roles de las fuerzas.

Capítulo 2: Acuerdos y compromisos de Colombia con la OTAN (2013 - 2020)

En este capítulo abordaremos de manera más amplia el acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información, reflejado en el derecho interno a partir de la Ley 1839 de 2017. Incluyendo desde su contenido hasta su proceso de ratificación en la jurisdicción doméstica. Así mismo, abordaremos los compromisos enmarcados desde el comienzo del proceso de ratificación de este acuerdo hasta la actualidad. Por ejemplo, las acciones de cooperación como la participación de Colombia en la Operación *Ocean Shield* en el cuerno de África mencionada en el capítulo anterior, uno de los procesos militares más importantes en materia de cooperación internacional del país con la organización desde el 2013, y la oficialización del Individual Partnership and cooperation Programme (IPCP) entre la organización y Colombia.

En primera instancia, abordando el acuerdo entre Colombia y la OTAN, observamos que consta de seis artículos. El artículo 1 se refiere directamente al compromiso de protección y no divulgación de ambas partes sobre la información a intercambiar. El artículo 2, siguiendo con la misma línea de protección de la información, establece el compromiso de investigar a todo aquel que dentro de su proceso y el desarrollo de sus funciones oficiales tenga contacto con la información a compartir. El artículo 3 establece el papel de la oficina de seguridad de la OTAN (NOS) como el organismo responsable de establecer los arreglos de seguridad para la protección de la información clasificada. El artículo 4 establece que Colombia notificará qué autoridad local será para con la NOS, y de la misma manera, desde estos organismos es donde se establecerán convenios separados específicamente sobre la protección de la información. El artículo 5 menciona que estos dos organismos establecidos por el artículo 3 y el artículo 4, antes de realizar cualquier proceso de intercambio de información, deben llegar a un acuerdo de satisfacción en el cual se disponga los documentos que se quieran proteger. Por último, el artículo 6 menciona todas las disposiciones sobre ratificación y denuncia del acuerdo (Republica de Colombia y OTAN, 2013).

Para el año 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 (Garay, P; Cubides, J y Rondon, F, 2019). En 2017 se aprobó el acuerdo mediante la Ley 1839 de 2017 y se propuso la participación en actividades como socio global de la OTAN. Finalmente, en 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 presidente de la República a la fecha, Iván Duque Márquez.

Desde lo legal, este acuerdo se enmarca 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.

Es importante también hacer la diferenciación entre ser miembro y ser socio de la OTAN, pues cada caso tiene implicaciones totalmente distintas. Primero, los miembros adquieren un compromiso de realizar un aporte totalmente directo a la organización desde lo económico, lo militar y lo político. Así mismo, como lo aclara la carta constitutiva de la organización, adquiere un compromiso de protección mutua entre las naciones que hacen parte misma de ese tratado, y, por último, es clara la existencia de una condición geográfica entre Europa y Norteamérica, conectadas por el océano Atlántico. Por el otro lado, los países que son socios, como es el caso de Colombia, parten de acuerdos de cooperación y *partnership* los cuales pretenden fortalecer las capacidades de estos países, esto con el fin de poder hacer frente a las amenazas presentes para su seguridad nacional y para la seguridad internacional (Ballesteros, 2016). De esta misma manera, estas naciones pueden aportar desde su experiencia conocimientos que puedan fortalecer los objetivos tanto de la organización como de la misma nación.

Adicionalmente, la Armada colombiana participó en el año 2016 en misiones contra la piratería marítima como la *Ocean Shield* de la OTAN:

El buque ARC “7 de agosto” de la Armada de Colombia después de 43 días de navegación y más de 8000 millas náuticas navegadas, se ha integrado a la Fuerza de Tarea Multinacional de la Operación “Atalanta”, en aguas internacionales del Océano Índico, para contribuir a la protección de los buques del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas y a la seguridad del tráfico marítimo legal en esta región del mundo. (Ministerio de Defensa, 2015).

Este tipo de cooperación entre Colombia y la OTAN desarrolla un diálogo que concluye con un acuerdo de asociación en el 2017. La ratificación de este documento en Colombia requiere que el acuerdo negociado por el ejecutivo sea aprobado por el legislativo y verificado y controlado por el judicial. Fue así como desde el ejecutivo pasó ante el Congreso de la República el proyecto. Con esto se abre la discusión en el Congreso y el tratado fue aprobado por el legislativo y se convirtió en la Ley 1734 de 2014 (Acevedo, Cárdenas y Rondón, 2019, p. 69).

Este acuerdo está en el marco del programa Partners Across the Globe de la OTAN. La OTAN coopera de forma individual con varios países que no forman parte de sus marcos de asociación regionales. Conocidos como "socios en todo el mundo" o simplemente "socios globales", incluyen a Afganistán, Australia, Colombia, Irak, Japón, la República de Corea, Mongolia, Nueva Zelanda y Pakistán (OTAN, 2017).

La OTAN cuenta con tres tipos de programas principales de cooperación o mejor conocidos como *bilateral partnership documents*. En primera instancia está el *Individual Partnership and Cooperation Programme* (IPCP). Este programa es un documento estándar estructurado dentro de los intereses y objetivos creados entre el cooperante o socio y la organización y es aprobado por el North Atlantic Council (NAC) (OTAN, 2017). Segundo está el *Individual Partnership Action Plan* (IPAP) como una alternativa al IPCP para profundizar aún más el tipo de cooperación con la OTAN y también dedicado a construir políticas y reformas domésticas para estos fines e intereses, desde lo político hasta de seguridad y defensa. Por último, está el *Annual National Programme* (ANP) que es el documento más profundo de los tres. Este está enfocado en los mismos procesos de reformas, pero enmarcados en el *Membership Action Plan* (MAP) es decir, adentrarse en un proceso de adhesión como miembro de la organización.

Retomando el proceso de ratificación, al ser pasado a la Corte Constitucional para control esta declaró el proyecto inexecutable argumentando vicios de procedimiento, que, si bien podían ser corregidos, debía realizarse el proceso de nuevo cumpliendo estos mismos. 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” (Garay et al., 2019, p.69) (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 (Garay et al., 2019, p. 69) Con la sentencia C-144/18 se revisa y se ratifica la constitucionalidad del documento por parte de la Corte.

En el 2017 Colombia logró establecer un IPCP con la OTAN, y es en 2018 con la visita del entonces presidente Juan Manuel Santos a Bruselas, sede de la alianza, donde

se oficializa a nivel internacional este proceso de cooperación (Garay, P; Cubides, J y Rondon, F, 2019). El documento oficial resalta los programas que se orientan para el IPCP de la OTAN y Colombia. En primera instancia, encontramos la cooperación para mejorar las relaciones entre el país y la organización internacional y, por último, 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). Es así como Lara y Jiménez (2019) nos explican:

“...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.” (p 51).

Uno de los puntos esenciales del RMA se centra en el mejoramiento de capacidades de las FF.MM. Observamos con Robbin Laird y Holger Mey (1999) que las capacidades materiales, la tecnología y la buena gobernanza son objetivos claros de una reestructuración dentro del aparato militar. En la perspectiva del posconflicto permitiría al Estado colombiano mantener su capacidad coercitiva frente a amenazas como las disidencias de la guerrilla, las Bacrim y el narcotráfico, un asunto de vital importancia a resolver en estos primeros años de posconflicto. Así mismo, este pacto contribuiría a afianzar la legitimidad ganada por las fuerzas armadas colombianas, tanto a nivel interno como externo. Esto se ve reflejado como lo vemos en el artículo de Diana Marcela Rojas (2018) que la asociación a este sistema de defensa colectiva corresponde al objetivo del gobierno Santos de cambiar la percepción externa negativa que predominó por varios años; a través de ella se busca ganar prestigio y proyectar internacionalmente a Colombia como un Estado confiable, estable y cooperativo (Rojas, 2018). Es importante para Colombia aumentar esta capacidad coercitiva, ya que, si miramos su mayor aliado en materia de cooperación de seguridad, Estados Unidos, desde las cifras del Security Assistance Monitor desde el 2013 hasta la actualidad ha existido una tendencia a la disminución tanto de la ayuda militar (en 2013 casi 259M de inversión frente a 240 de la actualidad) como del entrenamiento (Casi 4500 soldados entrenados en el 2013

contrastado con tan solo 1500 en el 2019). De aquí parte la necesidad de complementar los procesos de cooperación en entrenamiento e inversión.

Esto nos sitúa de nuevo en el marco del análisis del neorrealismo. En la cumbre para las Américas de Concordia del 2020, Geoana Mircea (2020), secretario general de la OTAN, nos aclara en su intervención que el enfoque de Colombia ha sido el de aprender de la OTAN, no solo de su experiencia en seguridad nacional, sino también de sus ideas sobre principios y valores democráticos. Esta asociación, explica Mircea, gira en torno al intercambio de inteligencia, la cooperación cibernética, la cooperación marítima, la lucha contra el terrorismo, la lucha contra la corrupción, la construcción de integridad y el retiro de minas antipersonas. Frente a la región Geoana aclara que con la complejidad de los nuevos desafíos en el globo y con el mundo enfrentando desafíos cada vez más complejos, estas asociaciones son mutuamente beneficiosas y mejoran la estabilidad y la seguridad en todo el mundo y por eso da la bienvenida a nuevas asociaciones entre la OTAN y naciones afines, incluyendo aquellas de América Latina. Igualmente enfatiza que estos procesos de cooperación parten de una voluntad de los países de acercarse a la asociación, como lo hizo Colombia. Las amenazas en globo afectan la distribución de capacidades en la estructura del sistema internacional. Estas asociaciones, como nombramos, parten de una lógica de *know-know* en la cual se dan oportunidades claras para la entrada de un proceso de RMA y para el control de amenazas que afectan a las unidades mas grandes, como lo son los miembros permanentes de la OTAN y unidades en busca de mejorar sus capacidades como es el caso de Colombia.

Ahora, si bien este proceso de RMA enmarca un marco de cooperación profundo con la alianza también se establecen algunas posibles desventajas según Silvia y Reina (2019, pp 50) sobre todo de carácter interno sobre las diferencias entre los sectores de la sociedad frente al entendimiento del acuerdo y la posible concentración de las FF.MM. en nuevos roles de acción militar en el exterior. Inmediatamente entra la duda sobre la situación geopolítica entre la OTAN y China. Observamos desde este capítulo que el entendimiento de este proceso de cooperación está en el marco del know-how, y el establecimiento de buenas prácticas de gobernanza en el sector seguridad. El marco de las operaciones militares ha sido paralelo con los procesos de cooperación y participación

de Colombia en las Misiones de las Naciones Unidas. Colombia goza de una excelente relación comercial con China (Miranda, 2019) y si bien sus relaciones bilaterales no salen de procesos diplomáticos y económicos, es importante recalcar 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, (Silva y Reina, 2019, pp52) lo que pone actualmente a Colombia en una encrucijada frente a China (o Rusia) si se profundiza el actual proceso de cooperación que lleva acabo con la alianza.

Capítulo 3: Evolución de los roles de las FF.MM. frente al acuerdo de la OTAN

Para analizar la evolución de las FF.MM. hay que devolvemos al primer capítulo, donde profundizamos los antecedentes en el proceso paralelo de evolución tanto de las FF.MM. como del concepto estratégico de la OTAN. Fue aquí donde nombramos al final del capítulo la actual doctrina en la cual se enmarcan las FF.MM. y es la doctrina Damasco. Comenzaremos deshilando los puntos principales de esta doctrina.

En el año 2011 se realizó el Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-I). En este espacio, el Ejército busca enfocar sus procesos y procedimientos operacionales para anticipar y superar las amenazas y los desafíos del futuro (2017), es de esta manera que se realiza un nuevo planeamiento estratégico basado principalmente en las áreas misionales del sector defensa, en las funciones de conducción de la guerra y en el planeamiento por capacidades. El objetivo fue entonces crear una Fuerza Multimisión en el marco del Comité Estratégico de Diseño del Ejercito del Futuro (CEDEF) (Guevara, 2017).

Se entiende a partir del desarrollo de nuevas amenazas que, desde el lente del Derecho Internacional Humanitario, Colombia no presenta características de una guerra civil, sino que sus matices se enmarcan en lo que es un conflicto armado no internacional (Guevara, 2017). A partir de este contexto, el Ejército colombiano se plantea la obligación

de una evolución continua frente a estas nuevas amenazas, lo que pretende un nuevo enfoque doctrinal que será explicado a continuación.

Se establecen en primera instancia las variables principales que generaron la revisión doctrinal:

- El Plan de Transformación del Ejército (inició en 2011).
- Transformación de amenazas a la seguridad nacional.
- La incorporación de nuevas tecnologías.
- Las áreas operacionales dinámicas.
- Las lecciones observadas y aprendidas.
- Necesidad de un lenguaje profesional común con otros ejércitos del mundo (interoperabilidad).
- Estandarizar y actualizar conceptos propios de la ciencia militar.
- Garantizar el conocimiento y la aplicación efectiva del marco jurídico en la conducción de las operaciones.

Siguiendo la línea temporal planteada en el capítulo de antecedentes, encontramos el Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CODEF 2013). Rojas (2016) nos explica:

Mediante cambios estructurales en la organización, la tecnología, la gestión del personal, el liderazgo y la doctrina, se están generando las capacidades del Ejército, que constituirán el núcleo del poder de combate de la Fuerza y se desarrollarán mediante proyectos y requerimientos formulados en el marco del Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro. (p. 113).

Es así como se reduce la complejidad del proceso operacional de las FF.MM., generando condiciones mediante modelos que ayuden a la formulación de estrategias de transformación novedosas.

Por último, en 2015 nos encontramos con el plan Minerva (Mejoramiento del Subsistema de Educación y Doctrina del Ejército). Consistió en el fortalecimiento de la educación y doctrina, y marcó los lineamientos del desarrollo institucional a través del robustecimiento de los subsistemas de educación, doctrina, lecciones aprendidas,

instrucción y entrenamiento, y ciencia y tecnología (Rojas, 2017). Brindando así al Ejército las herramientas necesarias para enfrentar los retos y amenazas que propone el futuro.

Para este caso, siguiendo la Declaración sobre Seguridad en las Américas, entendemos por “nuevas amenazas” el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la pobreza extrema, los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, el deterioro del medio ambiente, la trata de personas, la seguridad cibernética, los daños ambientales debido a materiales peligrosos como el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos y la obtención, posesión y uso de armas de destrucción masiva (Pastrana y Vera, 2018, p. 276).

Es importante retomar una idea principal de Rojas (2017) en su texto y es que el concepto operacional del Ejército no evolucionó a los postulados operacionales de la Batalla Aeroterrestre (1986), Operaciones de Dimensión Total (1993), Operaciones del Espectro Total (2008) y Operaciones Terrestres Unificadas (2012), que emplean en la actualidad los ejércitos alineados con la doctrina OTAN. Esta fue la razón principal por la cual se genera la necesidad de la revisión doctrinal. Es así como nace la Doctrina de Operaciones Terrestres Unificadas (OTU) que posteriormente se denominaría Damasco.

Para el año 2014, la Doctrina Damasco fue inscrita como proyecto ante Planeación del Ejército, y en 2015 el Comando de Educación y Doctrina (CEDOC) diseña y estructura el Plan Minerva para fortalecer el sistema de educación y doctrina de la Fuerza. Este contempla trece proyectos, siendo Damasco la apuesta más innovadora y logrando su inclusión en el banco de proyectos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Guevara, 2015).

Desde el año 2016 hasta la fecha, se cumple, a cargo del Ministerio de Defensa, este proceso de transformación de las FF.MM. Ahora, la importancia de este avance estratégico a razón de estos roles establecidos desde la doctrina de las FF.MM. equivaldría a la necesidad de aportar estas capacidades militares al mundo, con lo que de paso lograría la interoperabilidad de las FF.MM. de Colombia con la OTAN. Es así como

este proceso resulta en el reconocimiento de Colombia dentro del *partnership* como ‘socios a nivel global’.

A pesar de que el proceso de ratificación del acuerdo suscrito por la OTAN tardó por los procesos constitucionales de carácter doméstico declarándolo inexecutable por parte de la Corte Constitucional, como nombramos previamente, esto no detuvo el continuo trabajo entre las partes para el desarrollo de actividades. Desde el 2016 se inicia un proceso de fortalecimiento de la transparencia institucional en la que se creó la dirección de aplicación de normas.

En el marco del COTEF en el documento “Narrativa institucional: relaciones de Colombia con la OTAN” (2018) se plantean varios puntos a resaltar en este marco de transformación de los roles. En primera instancia, el IPCP firmado entre la OTAN y Colombia plantea unas áreas específicas de desarrollo:

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. Mejorar 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 Fuerzas Militares. Continuar el desarrollo de altos estándares de mejores prácticas en programas de transparencia, inclusión de género, y protección de civiles y niños en conflicto armado. (COTEF, 2018, p. 10).

De la misma manera, observamos ciertas exigencias que se deben cumplir en el marco de este proceso de cooperación:

1. El entendimiento doctrinal por parte de Colombia hacia la OTAN;
2. Tener una estructura que permita la participación conjunta de las Fuerzas Armadas;
3. Alinearse a los sistemas de catalogación y clasificación de material y equipo de OTAN;
4. Tener el dominio del idioma inglés;
5. Tener instalaciones adecuadas para el desarrollo de actividades operacionales, entrenamiento y educación militar;

6. Estar alineados a temas de inclusión de género y transparencia en los procedimientos de las Fuerzas; y por último y
7. Organizar la participación de las Fuerzas Militares de Colombia de forma conjunta y tener la opción de participar con un Centro de Educación y Entrenamiento de las Fuerzas Militares de Colombia, el cual ofertará las capacidades militares a los países miembros y socios. (COTEF, 2018).

Específicamente, el documento concluye:

(...) el IPCP implica para la Fuerza tener acceso a una serie de escenarios que enriquecerán los procesos internos y las capacidades de los hombres multimisión. La OTAN es una comunidad que, por más de 50 años, ha venido desarrollando buenas prácticas que en el Ejército Nacional aún se desconocen o que no han sido implementadas. Se presenta entonces la oportunidad de tener acceso a ellas y de ser parte de su perfeccionamiento. (COTEF, 2018 p. 13).

Ahora, para hacer el análisis paralelo de esta información, debido a la evolución estructural del Ejército, es importante retomar el plan Minerva. Entendemos entonces que el plan estratégico para el fortalecimiento de la educación y la doctrina del Ejército 2015 - 2022 es una estrategia militar con un componente de enfoque académico fundamental que nace como una necesidad de alinear planes estratégicos del sector defensa y particularmente los de las fuerzas con el orden global (Guevara, 2015).

El plan de educación parte de las siguientes propuestas:

Propuesta	Definición
Diamante	Bilingüismo y postgrados en el exterior
Dorsal	Funciones sustantivas de la educación
Dinamo	Activación de un centro de entrenamiento de armas combinadas
Dionisio	Activación de un centro de estudios e investigaciones militares socio - humanísticas
Derrotero	Certificación de comandantes e instrucción a todo nivel

Da Vinci	Implementación de un centro de desarrollo tecnológico
----------	---

Tabla 1. realizada a partir de la información del artículo Minerva: Estrategia de transformación y diferenciación.

Minerva es entonces clave para la aplicación de estos planes de educación que se establecen dentro de una columna vertebral expresada en la Doctrina Damasco. Las fases del proyecto Damasco se observan en la siguiente figura.



Imagen 1. Fuente: Colombia, Ejército Nacional, dirección de doctrina (2014) presentación de proyecto Damasco a Jefatura de Planeación.

Ahora, adentrándonos en Damasco, hay que partir de dos puntos principales: los manuales fundamentales del Ejército y el concepto operacional del Ejército Nacional, específicamente, sobre las operaciones terrestres unificadas (OTU).

A partir de la creación de Damasco se crea el equipo de Doctrina del Ejército (CEDOE) como un tanque de pensamiento en el cual se elaboró literatura que en su primera fase resultó en los manuales fundamentales del ejército (MFE). Estos manuales son documentos que proporcionaron los aspectos esenciales de la operación de las FF.MM., de su filosofía y de su carácter democrático (Rojas, 2017).

Estos manuales también cuentan con una signatura común, similar a la utilizada por la OTAN y por nuestros aliados más cercanos, los Ejércitos de Estados Unidos, Chile, Reino Unido, España, entre otros.

Encontramos según Rojas (2017) 4 niveles de documentos y manuales. En el primer nivel está el MFE 1 y el MFE 3 sobre El ejército y las operaciones. Estas publicaciones contienen los conceptos centrales que unifican y conllevan el desarrollo de las otras categorías jerárquicas de los manuales. Además, representan la filosofía y los principios fundamentales de la institución. En el segundo nivel están los Manuales Fundamentales de Referencia del Ejército, donde se profundizan los conceptos de los MFE. En el tercer nivel se encuentran los Manuales de Campaña del Ejército (MCE). En estos se establecen las tácticas y procedimientos que se han mantenido a lo largo del tiempo y refuerzan lo contenido en los MFE y los MFRE. Y en último nivel, se encuentran los Manuales de Técnicas del Ejército (MTE). Estos contienen las técnicas y procedimientos desarrollados en el teatro operacional y en los centros de entrenamiento.

En estos manuales se establece un punto importante de evolución de los roles y capacidades de las FF.MM. directamente desde su doctrina y es el concepto operacional de las FF.MM. En este caso nos vamos a centrar en las operaciones terrestres unificadas.

Las Operaciones Terrestres Unificadas (OTU) son el concepto operacional que describe cómo el Ejército captura, retiene y explota la iniciativa para ganar y mantener una posición de ventaja relativa en operaciones terrestres sostenidas, a través de la Acción Decisiva (AD), con el fin de prevalecer en la guerra, prevenir o disuadir un conflicto y crear las condiciones favorables para la resolución de este (COTEF, 2017).

En el marco metodológico describimos 4 roles de las FF.MM. El constitucional, su rol frente las amenazas domésticas, su rol en el entorno internacional y un rol evocado al proceso de paz que se realiza actualmente con la guerrilla de Las FARC. Entendemos entonces que estos roles sólo se desarrollan desde una perspectiva misional y una perspectiva evocada a la doctrina como lo acabamos de explicar.

Entendemos que los roles entonces no son estáticos y que evolucionan paralelamente con la aparición de nuevas amenazas, que cómo hemos explicado en el desarrollo de este trabajo, genera la necesidad una evolución doctrinal dentro de las FF.MM. Es así como entendemos a su vez que los roles no cambian necesariamente a razón de un fenómeno de cooperación como el que estamos estudiando, pero son las

capacidades y las necesidades nacientes de la evolución de estos mismos roles las que muestra una evolución dentro de las FF.MM.

Partamos de los primeros dos roles. Juntando en el mismo costal de análisis al rol constitucional y al rol doméstico, las Fuerzas Militares se plantean nuevos desafíos de cara a los nuevos fenómenos de seguridad que aparecen en la agenda en los últimos años. En el libro “Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales” (2019), el Brigadier General Javier Alberto Ayala nos plantea al crimen organizado como el gran reto de las fuerzas militares en el post acuerdo. Actividades como la extorsión, el reclutamiento forzado, la minería ilegal y el narcotráfico se profundizaron y también dieron muestra de temas como la explotación sexual infantil y la trata de personas, como nuevas amenazas visibles a la seguridad (Defensoría del pueblo, 4 de noviembre de 2014). Ayala (2019) nos explica que el crimen organizado después de 10 años había mutado, asumiendo nuevas formas de organización.

Grupos como el Clan Usuga, los Rastrojos, la Empresa, el Bloque Meta, libertadores del Vichada, la Oficina de Envigado, los Urabeños, disidencias de Las FARC, el ELN y grupos de autodefensas muestran una complejidad para la acción misional de las FF.MM. La desaparición de ciertas amenazas a la seguridad o al menos su sensible disminución no implicaba per se la desaparición de amenazas a las condiciones de seguridad de la población por parte de otras expresiones (Ayala, 2019). Dentro de los procesos nombrados anteriormente en el 2015 las FF.MM. presentaron su Plan Estratégico Militar 2030, y allí vemos varios objetivos a recalcar que son paralelos a los procesos de renovación doctrinal y de condiciones establecidas dentro del acuerdo con la OTAN. Rescatamos los siguientes:

- Desarrollo de capacidades para el enfrentamiento efectivo de las diferentes amenazas
- Contar con reservas estratégicas suficientes para el uso efectivo y restablecimiento oportuno de las capacidades militares requeridas en cada área misional
- Adquirir superioridad logística y fortalecer las funciones de la guerra
- Diseñar un sistema integrado de defensa nacional, para controlar efectivamente las fronteras terrestres, fluviales, marítimas y aéreas

- Revisar la doctrina militar con énfasis en la definición de la estructura de fuerza y crear procedimientos, estándares, protocolos, manuales, reglas de enfrentamiento, entre otros, para enfrentar los nuevos retos provenientes del contexto estratégico
- Promover la revisión y actualización de la legislación para construir un marco jurídico sólido pertinente al contexto.

Estos objetivos parten, como observamos anteriormente, del proceso de renovación doctrinal con Damasco y la aplicación del plan Minerva. Luis Renato Amórtegui, en su artículo “Análisis Económico de la interoperabilidad de las Fuerzas Militares de Colombia con la Organización del Tratado Del Atlántico Norte” (2019) nos explica que el acuerdo de Cooperación de la OTAN y Colombia se beneficia de las acciones realizadas desde 2011 en el proceso de Transformación del Ejército Nacional. Comprendemos desde Amórtegui que se entiende que el proceso de modernización tiene restricciones presupuestarias y logísticas, y que por eso se contempla la implementación de estrategias sobre la transformación desde la ciencia, la transparencia y la ética, y con la cooperación y la integración internacional.

En el marco del rol internacional, volvemos al tema de la interoperabilidad, y observamos entonces con Amórtegui lo siguiente:

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 (2019, p. 192).

Vemos que los beneficios del proceso de interoperabilidad parten en estas áreas:

- Información e inteligencia
- Ciencia y tecnología
- Entrenamiento educación y ejercicios Militares
- Los Centros de educación y entrenamiento de la OTAN
- Logística
- Lecciones aprendidas

- Integridad y transparencia

Los procesos de internacionalización de las FF.MM. se han visto reflejados en otros socios globales de la organización en varias ocasiones. Uno de los mejores ejemplos fue el caso de la situación en Afganistán, donde varios Socios Globales, como Australia, la República de Corea y Nueva Zelanda, hicieron importantes contribuciones a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) dirigida por la OTAN de 2003 a 2014. Por otro lado, países como Japón han apoyado los esfuerzos de estabilización en Afganistán sin participar en el combate, financiando proyectos de desarrollo y enviando oficiales de enlace (OTAN, 2017). Colombia se ha unido a procesos similares como fue la ya nombrada operación Ocean Shield y más recientemente la Operación Diesel Electric Submarine Initiative (DESI) donde cuarenta hombres de la Fuerza Naval del Caribe participaron durante 71 días, en 17 ejercicios navales bajo los estándares OTAN (Fuerzas Militares de Colombia, 2021).

Los beneficios de la interoperabilidad afectan directamente a los roles de las FF.MM. en el proceso de paz. Tomamos los dos últimos, lecciones aprendidas e integridad y transparencia. La OTAN (2016) nos muestra que sus Centros de Excelencia (*Centres of Excellence*) 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 apoyar los procesos de transformación y a evitar duplicidad de activos, recursos y capacidades dentro de la alianza (Amórtegui, 2019). Así mismo, al construir integridad (*Building Integrity*), la OTAN (2018) se refiere al trabajo con los países miembros y socios globales en la promoción prácticas de buen gobierno y en la aplicación de los principios de integridad, transparencia y responsabilidad (*accountability*), a partir de las normas y las prácticas internacionales definidas para el sector de seguridad y defensa.

Estos procesos de *peacebuilding* a través de las FF.MM. se pueden observar mediante varias acciones. Con Vera, Prieto y Garzón (2019, p. 155–172) se resalta el plan estratégico del sector defensa y seguridad del 2016 al 2018 donde se trazan metas como la de garantizar las tareas asignadas en el plan de desarme, desmovilización y reinserción, los procesos de desmovilización de organizaciones guerrilleras, las tareas de desminado, generar las condiciones de seguridad para la restitución de tierras. La generación de una

doctrina de acción integral se hace de forma paralela a los esfuerzos y principios de la OTAN en *Building Integrity y Accountability* y procesos en instituciones como es el centro de investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar. El mismo plan estratégico militar muestra estrategias para la sostenibilidad en los recursos asignados para mantener la transparencia y el robustecimiento de los mecanismos de protección de los Derechos Humanos y el respeto al Derecho Internacional Humanitario (Comando General Fuerzas Militares, 2015).

La situación de Venezuela no es ajena a este rol internacional. Desde la política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad del Expresidente Juan Manuel Santos (Ministerio de Defensa, 2011, pp 25) se empieza a hablar de capacidades disuasivas externas y de profundizar los procesos de cooperación para combatir estas mismas. En la Política de Defensa y Seguridad PDS del presidente Duque se retoma el aumento de las capacidades disuasivas, pero en este caso especifica: “En materia de Defensa, el país mantendrá su capacidad militar para disuadir eventuales agresiones externas y empleará una política de diplomacia que fortalezca las alianzas con países con intereses comunes y que sirva a dicho propósito” (Ministerio de Defensa, 2019, pp 7). Encontramos una relación directa entre la búsqueda del aumento de capacidades y amenazas de carácter externo, en este caso regional, que se establecen en el marco del auge de las tensiones políticas y fronterizas entre Colombia y Venezuela.

Bajos los lentes del neorrealismo y del RMA hay que puntualizar las siguientes ideas. En primera instancia, entendemos que la tendencia de la estructura del sistema internacional a un balance multipolar y la transnacionalización de diversas fuentes de amenaza a la seguridad de los Estados implica la renovación de los roles de las FF.MM. Es claro que el orden multipolar afecta a cada unidad de manera distinta dependiendo de sus capacidades, cuando este orden implica una amenaza se busca el mejoramiento de las capacidades como lo hemos recalado numerosas veces. Para el caso de los miembros permanentes de la OTAN, el ascenso de China como potencia implica una amenaza para los intereses de seguridad de la organización (Atlantic Council, 2021) y estos intereses a su vez se ven afectados por la transnacionalización de ciertas amenazas, es aquí donde encontramos la ventana de oportunidad para que un Estado, en este caso Colombia, se una como socio global.

El interés de Colombia en OTAN, si bien no parte inicialmente del temor al ascenso de China (o Rusia) en la estructura, sí parte de su propósito de mejorar capacidad a partir de las necesidades domésticas y las amenazas que en este escenario interno preexisten y evolucionan. Vimos que el proceso de paz y el rol doméstico y constitucional de las Fuerzas implican en estos nuevos escenarios la transformación de estos mismos roles a partir del aumento de estas capacidades. A su vez, el fortalecimiento del Estado y la legitimidad de las FF.MM. implica una transformación a partir de su participación a nivel internacional, lo que implica alinearse a ciertos estándares y prácticas para profundizar un mejor posicionamiento de Colombia en la estructura del sistema internacional.

Conclusiones

Hay que enmarcar el proceso histórico de carácter político y social el cual está atravesando Colombia en los últimos años. El fin del conflicto con las FARC – EP y el entusiasmo del país no solo de establecer un escenario de paz, y todos los desafíos que esté implica, sino la ventana de oportunidad a nivel internacional que generaba el plantearse en una mejor posición dentro del sistema internacional, ha hecho que los actores más importantes del escenario doméstico entren en un proceso de cambio. Las Fuerzas Militares de Colombia en su papel de proteger al Estado, su población y soberanía es uno de los actores predilectos a tener los procesos de transformación estructural más profundos. Fue labor de este trabajo de grado entender cómo a través de un fenómeno como es un proceso de cooperación con una organización y alianza a nivel internacional, como es la OTAN, implicaría en este contexto ya establecido alguna influencia en los roles de las FF.MM. del país.

A través de la revisión tanto de literatura académica, como de los acuerdos y tratados tanto de orden doméstico como internacional y la presentación de información a través de informes, boletines y en general textos oficiales, dimos cuenta, en primera instancia, de un proceso complejo que se expone, como ya nombramos, dentro de un escenario de profundos cambios dentro del orden nacional. Sin embargo, la complejidad de un proceso de cooperación como este y su posible influencia en una institución como son las FF.MM. explica la importancia de entender estos procesos en un escenario a nivel

global donde surgen nuevas amenazas e intereses, y que un país como Colombia implica el mejor escenario para resolver sus intereses tanto de carácter doméstico como de política exterior.

Ahora bien, entendimos los procesos y antecedentes tanto de las FF.MM. como de la OTAN en sentido de sus conceptos estratégicos y de su doctrina y cómo estos procesos y las necesidades nacientes en estos nuevos escenarios llegaron a un punto en común en la actualidad. A la vez analizamos en contenido cómo se estructura este proceso de cooperación, a través de qué instrumentos y cómo estos se ven plasmados en los escenarios de cada actor y por último entendimos qué influencia un acuerdo como este tiene en los roles de las FFMM en el escenario actual. Es así como entendemos este proceso de cooperación como un fenómeno que influye en el rol constitucional, el rol frente a las amenazas internas, el rol frente al proceso de paz y el rol internacional de la institución militar. Colombia, desde sus fuerzas militares, ha tenido varios procesos de transformación a lo largo de su historia, pero cuando hablamos de nuevas amenazas y las necesidades de adquirir o aumentar las capacidades (a la luz del RMA) y de mejorar su posición en la estructura del sistema internacional (a la luz del neorrealismo) entendemos un proceso tan complejo por los cambios estructurales que implica que genere la necesidad de un escenario de cooperación.

Es importante recalcar dentro de este proceso investigativo que cuando hablamos de la influencia en los roles no se pretende explicar si los roles cambian. Se establecieron unos roles acordes con la realidad social, política y económica del país y a los escenarios más importantes de participación y acción de las FF.MM. La mayoría de estos roles se han mantenido a través de la historia, pero analizar la forma en cómo se abordan a partir de la evolución de estos mismos, dentro del marco de un proceso de cooperación en materia de seguridad a nivel internacional, fue el fin último de este trabajo. A su vez es importante aclarar que si bien Colombia es un país que a atravesado por varios procesos de paz con diferentes grupos armados en su historia y que las FF.MM. han tenido una labor específica en cada proceso, cuando hablamos de proceso de paz establecimos su rol en el acuerdo actual con las FARC-EP. Sin embargo, estos roles no son estáticos, seguirán evolucionando a través del tiempo, y si bien un proceso de cooperación con una

organización como la OTAN puede influir en estos no será una variable que cree o termine con uno de estos roles o por lo menos no en su totalidad.

Al darnos cuenta de que la doctrina Damasco es el eje articulado de la mayoría de los procesos, protocolos y estándares establecidos desde el marco de la OTAN, observamos que estos afectan a los roles de maneras distintas. Los roles que se ven influenciados de mayor manera son en primera instancia los domésticos en cuanto a la lucha con las amenazas presentes en el territorio. Como dimos cuenta, el plan minerva desde el espectro de la profesionalización y educación de los miembros de las Fuerzas Militares, los procesos de transparencia y buena gobernanza establecidos desde la doctrina de la OTAN, y estos últimos enmarcados en las instituciones creadas desde las Fuerzas Militares como mecanismos de construcción de paz. Así mismo los cambios y evolución en la logística y operatividad de las Fuerzas Militares en campo a partir de la evolución de operaciones terrestres unificadas (OTU) y la interoperabilidad establecida en los objetivos del COTEF.

Por último, vemos la misma influencia en el marco del rol internacional tanto en los mecanismos de cooperación a través del intercambio de información establecidos en el contenido del acuerdo, como los escenarios de cooperación mediante ejercicios y operaciones a nivel internacional como lo observamos desde la operación *Ocean Shield*, y los procesos que desde la teoría llamamos como know-how que han sido expresados en la experticia de Colombia en diferentes temas como es el narcotráfico y desplazamiento forzado. Los mismos procesos de buena gobernanza, transparencia y modernización en la interoperabilidad crean nuevas capacidades que plantean a las FF.MM colombianas en una excelente percepción por parte de la comunidad internacional en vista de futuros procesos de cooperación de estas alrededor del globo.

Si bien la OTAN no es el único actor dentro de esta transformación, ni tampoco la única variable que puede llegar a influir los roles de las FF.MM. sí podemos afirmar, respondiendo a nuestra pregunta de investigación, que este termina siendo el mecanismo ideal para adquirir nuevas capacidades que se adjuntarán a la doctrina naciente y prácticas que son necesarias. Principalmente para combatir las nuevas amenazas en el territorio, y fortalecer a las FF.MM. en sus procesos de buen gobierno y transparencia que son necesarias en un escenario de construcción de paz y de la necesidad posicionar a las

fuerzas y al país como un Estado confiable y con experiencia en la resolución de estas nuevas amenazas, influyendo de esta manera directamente en la manera en cómo se abordan los roles de la institución. La mayor expresión de estos procesos de transformación e influencia en los roles ha sido la consolidación de la Doctrina Damasco como eje transformador del Ejército y cómo se ha desarrollado a través de principios y estrategias paralelas a las aportadas por la OTAN.

A pesar de que el objetivo de este trabajo era entender qué tipo de influencia podría tener esta cooperación y acuerdo con la OTAN en los roles de las FF.MM., surgen inquietudes en tres puntos esenciales. En primera instancia una posible afectación en las relaciones regionales por la creación de tensiones a raíz del proceso de cooperación con la organización, como se ha expresado contadas veces, por parte de los jefes de Estado de varias naciones de la región y por último, y más importante para la continuidad de esta investigación, es observar de manera fáctica cómo estos procesos de intercambio de información y los diferentes escenarios de cooperación que nazcan a raíz de este acuerdo se vean reflejados en las capacidades materiales de las FF.MM. y en la reducción de amenazas, a su vez de la continua participación de las Fuerzas en el escenario internacional en el marco actual de un escenario de tensión política y social a raíz de la aplicación de los acuerdos con las FARC-EP, punto esencial en los objetivos de desarrollo y construcción de paz para el futuro del país.

A la vez, encontramos un posible riesgo tanto diplomático como de carácter comercial en las posibles repercusiones negativas que pueda tener este proceso de cooperación en una escala de las tensiones entre la alianza y China (o Rusia). Los procesos de cooperación comercial bilaterales entre China y Colombia pasan por un gran momento, pero la naturaleza de este proceso de cooperación en el marco del *global partnership* de la OTAN muestra que la mayoría de los socios han participado activamente en operaciones militares y si bien Colombia no tiene las obligaciones de un estado miembro de la organización, la profundidad de estas interacciones podría afectar negativamente sus relaciones actuales con la potencia asiática (o Rusia).

Por otro lado, dentro del marco doméstico y los roles de las FF.MM. frente a las amenazas dentro del territorio nacional y su rol en el proceso de paz, se establece una posible duda sobre la participación de las Fuerzas en estos procesos de cooperación que

repercuten en un rol internacional mucho más profundo y genera un debate sobre la validez de su participación en operaciones militares y ejercicios de entrenamiento a mayor escala, en un momento donde Colombia esta vivenciando un proceso de escalamiento de violencia y una crisis en la aplicación de los acuerdos de paz generados en La Habana.

Bibliografía

Adler, E. Y Barnett, M. (1998) *Security Communities*. Cambridge, Inglaterra.

Andréu, J. (2000) *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*.

Recuperado de: <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2018/02/Andreu.-analisis-de-contenido.-34-pags-pdf.pdf>

Amórtegui, L. (2019) Análisis económico de la interoperabilidad de las fuerzas militares en Colombia con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En F. E. Farfán, N. M. Rey, J. Jiménez (eds.) *Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte: Aproximaciones de análisis desde la academia*. (p.57-86) Escuela Superior de Guerra. Recuperado de: <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/book/46>

Arbeláez, M., & Onrubia, J. (2014). Análisis bibliométrico y de contenido. Dos metodologías complementarias para el análisis de la revista colombiana Educación y Cultura. *Revista de Investigaciones UCM*, 14(23), 14 - 31.

Arroyave. M. (2019) *Internacionalización y memoria institucional de las Fuerzas Militares colombianas; un análisis de las operaciones de paz de la ONU y del acuerdo con la OTAN*. En Pastrana. E & Gehring, H., *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales*. Bogotá. Fundación Konrad Adenauer.

Arroyave. M. y Vazques. D. (sf) *La Participación del Ejército Nacional de Colombia en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas*, Escuela Superior de Guerra.

Arteaga. (2012) *Guía para la cumbre de la OTAN en Chicago del 20-21 de mayo de 2012 (ARI)* Real instituto Elcano. Recuperado desde http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5d7e01004b46b6d99648fecfd53a3a90d/ARI38-2012_Arteaga_OTAN_Chicago2012.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5d7e01004b46b6d99648fecfd53a3a90d

Atlantic Council (2021) *China is a present danger to Europe. NATO's defense plans must respond*. Recuperado de: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/china-is-a-present-danger-to-europe-natos-defense-plans-must-respond/>

Ayala, J. (2019) *Crimen Organizado: el gran reto de las Fuerzas Militares en el posacuerdo* En Pastrana, E & Gehring, H., *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales*. Bogotá. Fundación Konrad Adenauer.

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.

Bardin, L. (2002). *El análisis de contenido*. Madrid: Ediciones Akal

Bargent, J. y Charles, M. (2017) *Al interior de las bacrim en Colombia*. En Insight Crime. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/al-interior-de-las-bacrim-de-colombia/#:~:text=De%20las%20cenizas%20de%20la,dominante%20en%20el%20hampa%20colombiano.>

Betancourt, M. y Gonzalez, M. (2018) *La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica*, URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 22, 2018, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Buzan, B. y Waever, O (2006) *Regions and Powers: The Estructure and social Structure of International Security*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press

Bushnell, David. (1984). *Eduardo Santos y la política del Buen Vecino*. Bogotá: El Áncora.

Comando General Fuerzas Militares de Colombia (2015) *Plan estratégico Militar 2030 – PEM 2030* Recuperado desde:

https://www.fac.mil.co/sites/default/files/plan_estrategico_militar_2030.pdf

Comando General de las Fuerzas Militares (2018) *Sector Defensa Colombiano Reafirma Su Compromiso Con La Transparencia* Recuperado desde:

<https://www.cgfm.mil.co/es/sector-defensa-colombiano-reafirma-su-compromiso-con-la-transparencia>

Comisión Europea (2016) *Ayuda de la Unión Europea de casi 600 millones EUR a la consolidación de la paz en Colombia*. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_16_4294

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 207. 7 de julio de 1991 (Colombia)

Dallanegra Pedraza, Luis. (2012). Claves de la política exterior de Colombia. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, (54), 37-73. Recuperado en 08 de abril de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742012000100003&lng=es&tlng=es.

Departamento Nacional de Planeación. (2006) *Balance Plan Colombia 1995-2005*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf

Deutsch, K. W. (1957) *Political Community and The North Atlantic Area: International organization in the Light of Historical Experience*. Princeton. Estados Unidos.

Díaz, C. (2018) *Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. Orientación intelectual de la revista Universum*. Madrid: Ediciones Complutense. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/download/60813/4564456547606/>

Dumas, R. (2013) *La diplomatie sur le vif*. Paris : Les Presses de Sciences Po.

Earl H. Tilford Dr., *World View: The 1995 Strategic Assessment from the Strategic Studies Institute* (US Army War College Press, 1995),
<https://press.armywarcollege.edu/monographs/245>

Ejército de Chile (2021) *Oficial del Ejército participa en conferencia internacional*, Recuperado de <https://www.ejercito.cl/prensa/visor/oficial-del-ejercito-participa-en-conferencia-internacional>

Ejército nacional de Colombia (sf) *Historia El Batallón Colombia n.º 3*. Recuperado desde https://www.ejercito.mil.co/conozcanos/sinai_mision_paz/historia_batallon_colombia_3&download=Y

Frasson-Quenoz, F. (2015) *Autores y teorías de Relaciones Internacionales: Una cartografía*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Finnermore, M. (1996) *National Interests in International Society*, Cornell University Press.

Fuerza Aérea de Colombia (sf) *Red Flag*. Recuperado desde <https://www.fac.mil.co/red-flag>

Fundación Ideas para la Paz (2018) *La Transformación del Ejército Nacional Una mirada comparada con los Ejércitos más modernos del mundo*. Bogotá

Fuerzas Militares de Colombia (2021) *Armada de Colombia participó en operación DESI 2021*. Recuperado desde <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/armada-de-colombia-participo-en-operacion-desi-2021>

Garay, C., Cubides, J., Rondón, F. (2019) La OTAN y Colombia: deberes y derechos en el marco de la interoperabilidad. En F. E. Farfán, N. M. Rey, J. Jiménez (eds.) *Colombia*

y la Organización del Tratado del Atlántico Norte: Aproximaciones de análisis desde la academia. (p.57-86) Escuela Superior de Guerra. Recuperado de: <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/book/46>

Geoana, M. (2020) *La evolución del papel de la OTAN en America Latina: Escenario Principal*. Recuperado de <https://www.concordia.net/americas/2020digital/report/the-evolving-role-of-nato-in-latin-america/?lang=es>

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.

Gonzalez, M., & Betancourt Montoya, M. (2018). La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica / Transformation of the Colombian National Army: A theoretical approach. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (22), 70-84. <https://doi.org/10.17141/urvio.22.2018.3093>

Guerrero López, L. (2019). *Participación de las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones de mantenimiento de paz 2019-2023*. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(25), 5-24.

Guevara, J. P. (2015). *El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad*. *Revista Colombiana de Sociología*, 38(1), 63-82.

Hobbes, T. (1994) *Leviathan: Woth Selected Variants from the Latin Edition of 1668*. Indianapolis, Estados Unidos: Hackett Publishing Company

Ionescu, I (2019) *La cooperación técnico militar entre Brasil y Rusia: Un producto del orden mundial de la Posguerra Fría*. *Military Review*, 68 – 77.

Katzenstein, P.J. (1996) *The Culture of National Security*. Columbia University Press

Kant, I. (1985) *La paz perpetua*. Madrid, España: Tecnos.

Keohane, R. y Nye J. (1977) *Power and Interdependence Revisited*. *Internacional Organization*.

Laird, R. & Mey, H. (1999) *The revolution in military affairs: allied perspectives*.

Washington: Institute for National Strategic Studies. Recuperado de:

<https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA421886.pdf>

Ley N° 1734 *Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información*. Bogotá, 8 de septiembre de 2014

Márquez de la Rubia, F. (2019) *Seguridad cooperativa OTAN: visión mediterránea*.

Documento de análisis, IEEE. Recuperado de:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA22_2019FRAMAR_OTAN.pdf

Molina, T (2019) OTAN Cumple 70 años: *La influencia de la organización en el sistema de defensa chileno*, Emol Recuperado de

<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/04/04/943443/A-70-anos-de-su-creacion-La-Influencia-de-la-OTAN-en-los-estandares-de-las-Fuerzas-Armadas-chilenas.html>

Martín, E. (2016) *La transformación de la OTAN a través de la evolución de sus conceptos estratégicos*. Universidad de Salamanca, España.

Mearsheimer, J.J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York, Estados Unidos: W.W. Norton.

Meléndez Camargo, J. (2015). Colombia y su participación en la Guerra de Corea: Una reflexión tras 64 años de iniciado el conflicto. *Historia Y MEMORIA*, (10), 199-239. <https://doi.org/10.19053/20275137.3205>

Miltrany, D. (1948) *The functional Approach to world organization*. International Affairs.

Ministerio de Defensa. (2019) *Plan estratégico del sector defensa y seguridad. Guía de planeamiento estratégico 2018-2022*. Bogotá. Recuperado de: https://d2r89ls1uje5rg.cloudfront.net/sites/default/files/guia_planeamiento_estrategico_2018-2022.pdf

Morgenthau, H.J. (2005) *Politics among Nations: The struggle for Power and Peace*. Nueva York: McGraw - Hill

Muñoz, E y Ortiz, A. (2010) *El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española*. OPEX. Madrid, España.

Naciones Unidas (sf) Historia de Colombia. Recuperado de <https://nacionesunidas.org.co/somos-onu/historia-en-colombia/>

Nieto Ortiz, P. (2004) *¿Subordinación o autonomía? El ejército colombiano, su relación política con el gobierno civil y su configuración en la violencia, 1953-1990*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20101115104323/nieto.pdf>

North Atlantic Treaty Organization (2018) *Partnerships: projecting stability through cooperation*. Recuperado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84336.htm

Resolución AG/DEC. 27 (XXXII-O/02) (2002) *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, 4 de junio de 2002. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdec_27.htm

Olson, M. (1992) *La lógica de la acción colectiva*. Recuperado de [https://www.academia.edu/3651801/Olson Mancur 1992 La l%C3%B3gica de la acci%C3%B3n colectiva bienes p%C3%ABlicos y la teor%C3%ADa de grupos](https://www.academia.edu/3651801/Olson_Mancur_1992_La_l%C3%B3gica_de_la_acci%C3%B3n_colectiva_bienes_p%C3%ABlicos_y_la_teor%C3%ADa_de_grupos)

Onuf, N.G. (1989) *World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Londres, Inglaterra.

OTAN (2013) *Partnerships: a cooperative approach to security*. Recuperado de https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2013_12/20131127_131201-MediaBackgrounder-Partnerships_en.pdf

OTAN (2017) *Relations with Partners Across the globe*. Recuperado de [int/cps/en/natohq/topics_49188.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49188.htm)

OTAN (2017) *North Atlantic Council*. Recuperado de https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49763.htm

OTAN (2018) *Relations With Colombia*, Recuperado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm

Pastrana, E., Lowe L.A (2019) *Las Fuerzas Militares de Colombia en la cooperación internacional en materia de seguridad: desafíos y oportunidades en la consolidación del posconflicto*. En Pastrana, E & Gehring, H., *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales*. Bogotá. Fundación Konrad Adenauer.

Pastrana, E. & Vera, D. (2019) *El rol de las Fuerzas Armadas de Colombia contra las nuevas amenazas y su impacto en las relaciones cívico-militares*. En Pastrana, E & Gehring, H., *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales*. (p. 265-312) Bogotá. Fundación Konrad Adenauer. Recuperado de:

<https://www.kas.de/documents/287914/287963/Fuerzas+Militares.pdf/8acb9e5d-ea94-1a12-0f70-23402a752227?t=1555002345379>

Peczeli, Anna. (2012). Key Concepts in International Relations by Thomas Diez; Ingvild Bode; Aleksandra Fernandes da Costa. *Society and Economy*. 34. 187-189. 10.2307/41472196.

Presidencia de la República, Sistema Informativo del Gobierno (2015) *Importancia de la participación de Colombia en las operaciones de paz*. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/importancia-de-la-participacion-de-colombia-en-las-operaciones-de-mantenimiento-de-la-paz#:~:text=Dentro%20de%20un%20escenario%20de,su%20participaci%C3%B3n%20en%20las%20OMP>.

OTAN (2007) Los retos de Afganistán - lecciones de la experiencia colombiana.

Rivera (2018) Participación de Chile en el Consejo de Defensa Suramericano: moderación y pragmatismo, 87-105. Universidad Nacional de La Plata.

Rojas, P. (2016). *Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia*. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 95-119. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476255361005>

Rojas. (2018) *Colombia en la OTAN: ¿una alianza para qué?* Recuperado desde <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/colombia-en-la-otan-una-alianza-para-que/>

Rojas Guevara, Pedro Javier. (2017). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 95-119. <https://doi.org/10.21830/19006586.78>

Rousseau, J.J (1762) *El Contrato Social*, Plutón Ediciones.

Sprinz, D. y Wolonsky-Nahmias, Y. (2004) *Models, numbers, and Cases: methods for studying International Relations*. The University Of Michigan Press.

Tickner, A. (2016) *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12773.pdf>

Tickner, A. (2007) Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, p. 90-111. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/812/81206505.pdf>

Torrijos, V. y 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 Maria Cordova

Uribe, S. (2013) *Las relaciones político-militares en Colombia y su efecto sobre el rol de las FF.MM*, Archivo Editorial Oveja Negra.

Vargas, A. (2015) *El Gobierno de Juan Manuel Santos y su Política de seguridad y defensa*. Ciudad Paz-ando, vol 4. núm 2, 9-23, Bogotá.

Vera, Prieto y Garzón. (2019,) *La contribución de las Fuerzas Militares de Colombia a la construcción de Estado y a la consolidación de paz de cara al siglo XXI*, Fundación Konrad Adenauer, pp 55 – 172, Bogotá, Colombia.

Waltz, K. N. (1979) *Theory of International Politics*. Nueva York, Estados Unidos: McGraw-Hill

Weber, M. (1944) *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de cultura Económica. México DF

Wendt, A. (1995) *Constructing International Politics*. International Security.

Wendt, A, (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge, Estados Unidos.