

**INTELIGENCIA ESTRATÉGICA EN EL PROBLEMA LIMITROFE ENTRE  
COLOMBIA Y NICARAGUA**

**WILLIAM ALBERTO OCHOA BARBOSA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ  
2018**

**INTELIGENCIA ESTRATÉGICA EN EL PROBLEMA LIMITROFE ENTRE  
COLOMBIA Y NICARAGUA**

**WILLIAM ALBERTO OCHOA BARBOSA**

**DIRECTOR: HENRRY CANCELADO**

**Trabajo presentado como requisito para obtener el título de Máster en Relaciones  
Internacionales**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ  
2018**

## AGRADECIMIENTOS:

De manera especial al Ejército Nacional de Colombia, quien ha puesto en mi su confianza, al creer en mis capacidades apoyando mis estudios, en pro de mi crecimiento personal y profesional, en beneficio de la institución, y cumplimiento del mandato contitucional para contribuir al desarrollo de mi país.

## DEDICATORIA:

A Dios, por permitirme llegar hasta donde lo he hecho, por su inyección de fuerza y constancia para lograr mis objetivos.

A mis padres, quienes son mi motivación permante, por su amor, esfuerzo y sacrificio que me han permitido ser una persona de bien.

A mi esposa Monica y mi hijo Simón, por su constante apoyo, por ser el motivo de mi superación y ejemplo.

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN .....	10
1. MARCO TEÓRICO .....	13
1.1. Inteligencia estratégica .....	13
1.2. Procesos para la decisión de estrategias en política exterior .....	19
1.2.1. Variable clave Objetivos .....	21
1.2.2. Variable clave Ambiente de Seguridad:.....	22
1.2.3. Variable clave Estrategias.....	23
1.2.4. Variable clave Los Medios.....	24
1.2.5. Variable clave Recursos.....	25
1.2.6. Variable clave Riesgo de Fracazos.....	25
1.3. Teorías de Alfred Mahan sobre la guerra y la resolución de conflictos .....	26
2. CONTEXTO HISTÓRICO INTERNO Y EXTERNO DE COLOMBIA EN MATERIA DE RELACIONES INTERNACIONALES.....	31
2.1. Antecedentes de cultivos ilícitos y violencia después de los 70.....	31
2.2. Intentos de paz y estrategias militares de gobiernos recientes.....	33
2.3. Estados Unidos en la subregión andina .....	36
2.4. Política exterior del gobierno Uribe Vélez entre 2002 y 2010 en materia de seguridad.....	38
3. PLANEACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTELIGENCIA PARA LA DEFENSA DE SUS ASPIRACIONES FRENTE A NICARAGUA POR PARTE DEL GOBIERNO COLOMBIANO .....	45
3.1. Gobierno de Alvaro Uribe Vélez (2002 – 2010) .....	50
3.2. Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2012) .....	54

4. ACCIONES DE CARÁCTER PREVENTIVO ADELANTADAS POR EL GOBIERNO COLOMBIANO PARA ENFRENTAR LAS PRETENSIONES DEL GOBIERNO DE NICARAGUA EN MATERIA LÍMITROFE .....	59
5. RELACIÓN ENTRE EL MANEJO DEL GOBIERNO A LOS HECHOS EMERGENTES EN EL MARCO DEL CONFLICTO CON NICARAGUA Y EL RESULTADO FINAL.....	65
6. CONCLUSIONES.....	72
BIBLIOGRAFÍA.....	76

## RESUMEN

En este trabajo se analiza la gestión de los gobiernos colombianos que tuvieron la responsabilidad de representar y defender los intereses de Colombia en el marco del conflicto limítrofe que se presentó con Nicaragua y que concluyó con el fallo adverso que se produjo en 2012 por parte de la Corte Internacional de Justicia, buscando establecer si se presentó un adecuado ejercicio de inteligencia estratégica. El trabajo se encuentra organizado en seis capítulos que incluyen en primer lugar el marco teórico en el que se desarrollan referentes sobre inteligencia estratégica, procesos para la decisión de estrategias en política exterior y las teorías de Alfred Mahan sobre la guerra, la importancia del poder marítimo y la resolución de conflictos. En el segundo capítulo se hace un recuento del contexto histórico interno y externo vigente en Colombia en materia de relaciones exteriores, se revisa la planeación de la gestión de inteligencia para la defensa de las aspiraciones en conflicto, y se analizan las acciones preventivas adelantadas por el gobierno nacional para enfrentar las pretensiones del gobierno centroamericano.

En el quinto capítulo se estudia la relación existente entre el manejo del gobierno y el resultado final y, con base en todo lo anterior, se presentan finalmente las conclusiones del trabajo. La conclusión central de este escrito es que no hubo un adecuado proceso de planeación y ejecución de la inteligencia estratégica, lo que no solamente condujo a un fallo adverso, sino a la imprevisión oportuna de opciones que se pudieran o debieran utilizar para enfrentar un desenlace como ese, no necesariamente en el terreno militar sino también en el campo de la diplomacia internacional.

**Palabras claves:** inteligencia estratégica, conflicto, Colombia, Nicaragua.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the behavior of the Colombian governments that had the responsibility to represent and defend the interests of Colombia in the framework of the border conflict that was presented with Nicaragua and that ended with the adverse ruling that occurred in 2012 on the part of the International Court of Justice, seeking to establish whether an adequate exercise of strategic intelligence was presented. The work is organized into six chapters that include first the theoretical framework in which references are developed on strategic intelligence, processes for the decision of strategic foreign policy and the theories of Alfred Mahan on war, maritime power and conflict resolution. In the second chapter an account is given of the internal and external historical context in force in Colombia regarding external relations, the planning of the intelligence management for the defense of the aspirations in conflict is reviewed, and the preventive actions advanced by the national government to face the pretensions of the Central American government.

In the fifth chapter the relationship between the management of the government and the final result is studied and, based on all of the above, the conclusions of the work are finally presented. The central conclusion of this paper is that there was not an adequate process of strategic intelligence planning and execution, which not only led to an adverse ruling, but also to the opportune improvidence of options that could or should be used to face an outcome such as that, not necessarily in the military field but also in the field of international diplomacy.

**Key words:** strategic intelligence, conflict, Colombia, Nicaragua.

## INTRODUCCIÓN

El extenso conflicto limítrofe que se presentó entre Colombia y Nicaragua a lo largo de varios períodos presidenciales concluyó en un fallo de la Corte de la Haya que terminó estableciendo una nueva delimitación fronteriza por medio de la cual Colombia debió ceder parte del territorio nacional en las inmediaciones de las islas de San Andrés y Providencia.

Una vez se conoció ese fallo, se tuvo conocimiento público de que Nicaragua tenía planes de construir en su territorio un canal interoceánico, con la asesoría de empresas de China, y que algunos de los jueces de la Corte de La Haya habrían podido ser objeto de una labor de persuasión por parte de empresarios interesados en la construcción de esa canal. De acuerdo con esas versiones, esa gestión del gobierno de Nicaragua habría incidido en que el fallo se hubiera dado en los términos en que se dio, a pesar de que Colombia tenía serios argumentos legales a su favor. Estas versiones pusieron en duda la forma en que el Gobierno de Colombia planeó y ejecutó su inteligencia estratégica para el manejo de este conflicto.

Después de que se produjo el fallo de la Corte de la Haya, el gobierno de Nicaragua ha presentado nuevas pretensiones ante ese tribunal. Adicionalmente, Colombia enfrenta otros conflictos territoriales con Venezuela respecto del Golfo de Venezuela o Golfo de Maracaibo, además de conflictos de interés nacional entre los que está el que se adelanta con Panamá como consecuencia del fallo de la Organización Mundial de Comercio, y que afecta los intereses de las industrias del calzado y de las confecciones.

Todos esos conflictos comprometen intereses territoriales, económicos, sociales y de diferente orden para la población colombiana, por lo que es necesario obtener todos los aprendizajes que sea posible a partir del fracaso que representó el fallo de la Corte de La Haya en el caso objeto de estudio.

El presente trabajo busca contribuir a ese propósito, mediante el estudio de la forma como se planeó la gestión de inteligencia necesaria para defender sus propias aspiraciones frente a Nicaragua, el análisis de las acciones de carácter preventivo que se adelantaron o dejaron de adelantar para enfrentar las pretensiones del gobierno de Nicaragua en materia limítrofe y el estudio de la coherencia entre la forma como el Gobierno enfrentó los hechos que emergieron en el marco de ese conflicto y los resultados que obtuvo en su defensa de los intereses nacionales.

La pregunta que se busca resolver es la siguiente: ¿Qué fallas pudieron presentarse en la inteligencia estratégica empleada por el Gobierno en el marco del conflicto limítrofe existente entre Colombia y Nicaragua?

Como hipótesis de estudio a validar mediante el desarrollo del presente trabajo se plantea que la gestión que adelantó el Gobierno de Colombia frente al conflicto fronterizo con Nicaragua se concentró excesivamente en la gestión de los abogados contratados para adelantar el proceso legal ante la Corte de la Haya, mientras que los demás elementos relacionados con la inteligencia estratégica fueron manejados sin el debido proceso de planeación, lo que condujo a que el fallo resultara adverso a los intereses del país.

El objetivo central del trabajo consiste en identificar posibles fallas en la inteligencia estratégica empleada por el Gobierno en el marco del conflicto limítrofe

existente entre Colombia y Nicaragua. Con ese fin, se estudia la forma como el gobierno colombiano planeó la gestión de inteligencia a desarrollar para defender sus propias aspiraciones frente a Nicaragua, se analizan las acciones de carácter preventivo adelantadas por el Gobierno colombiano para enfrentar las pretensiones del gobierno de Nicaragua en materia limítrofe y se estudia la relación entre la forma como el Gobierno enfrentó los hechos que emergieron en el marco de ese conflicto y los resultados que obtuvo en la defensa de los intereses nacionales.

El trabajo se realizará mediante una metodología cualitativa, de acuerdo con la recomendación que hace Hernández Sampieri (2010) para abordar la profundización en la comprensión de las cualidades de fenómenos como los que caracterizan al problema planteado en la presente investigación. Las fuentes de información a emplear serán secundarias, y estarán constituidas por libros, artículos de revistas, publicaciones académicas y similares en los cuales se registraron los hechos que sucedieron durante el proceso que tuvo el conflicto objeto de estudio.

El trabajo es de tipo exploratorio y se aborda desde una perspectiva crítica que permita confrontar la información noticiosa, con los referentes teóricos relacionados con la inteligencia estratégica.

## 1. MARCO TEÓRICO

### 1.1. Inteligencia estratégica

De acuerdo con Sierra (2013), El término estrategia es de origen militar y proviene del griego *strategos* que se usa para designar el arte de comandar a la armada en presencia del enemigo. La inteligencia estratégica se ocupa de cuestiones estratégicas nacionales o corporativas a largo plazo. Funciona simultáneamente con tres funcionalidades: inteligencia, previsión estratégica y gestión visionaria. Sus clientes son altos responsables políticos en organizaciones capaces de impactar estratégicamente el juego en el que están involucrados. (Paz, 2014)

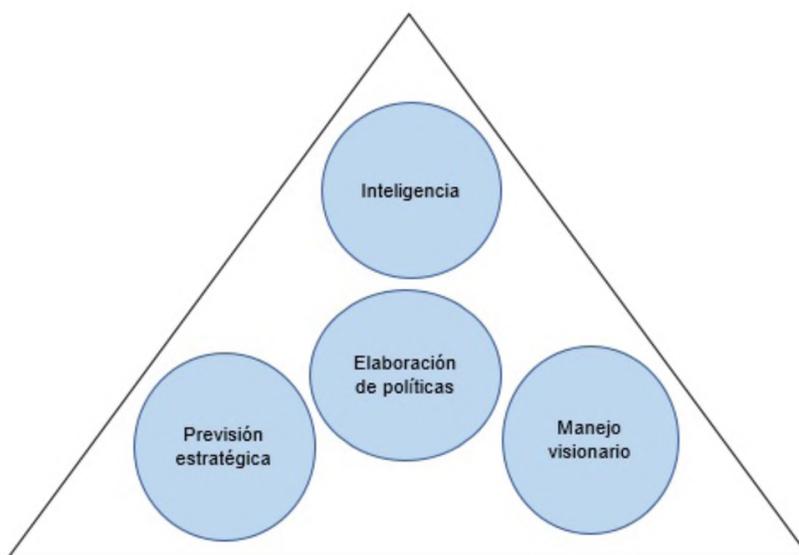
Cinco casos recientes o actualmente activos de acciones completas de inteligencia estratégica son Crimea, Siria e Irán, así como la crisis hipotecaria y del euro. Todos estos casos requieren la comprensión de la situación del juego, dependencias de camino, así como motivaciones versátiles, prioridades y capacidades involucradas. En segundo lugar, requieren la comprensión de sus elementos asimétricos, disruptivos y emergentes y las posibles cartas comodín en la situación del juego. Además, requieren la comprensión de escenarios alternativos, estrategias y visiones para iniciativas de gestión de crisis. Todos estos forman el conjunto que debe ser llevado a los políticos.

En una definición de Saavedra (2016), la inteligencia estratégica incluye recolectar y analizar los datos del ambiente y aplicar esta información en la estrategia de las organizaciones o de los países. La inteligencia estratégica incluye reglas, asuntos

financieros e impuestos, alcance político y económico, y categorías de recursos humanos, de las organizaciones; en el caso de los países, se incluyen también otros elementos como las relaciones diplomáticas con aliados y opositores, la gestión de las fuerzas militares, el manejo de los medios de comunicación, la gestión legal, entre otros. En otras palabras, la inteligencia estratégica considera y analiza el comportamiento social, político y económico de las organizaciones o de los países. La inteligencia estratégica se evalúa con factores como la visión estratégica, los recursos humanos y sociales, y las cuestiones económicas y políticas.

La inteligencia estratégica involucra entonces la capacidad de previsión, la elaboración de políticas y el manejo visionario de la información disponible (Marrin, 2016), como se muestra en la Figura 1.

**Figura 1. Elementos relacionados con la inteligencia estratégica**



Fuente: Marrin (2016)

Un punto determinante es que la gestión estratégica debe partir de unos objetivos, es decir que la inteligencia estratégica debe estar al servicio de unos intereses, por lo cual, en la medida en que cambien esos intereses, la estrategia se debe también modificar para asegurarse de que resulte adecuada al nuevo escenario.

En concreto, la inteligencia estratégica depende del sistema de planificación estratégica y de la toma de decisiones estratégicas de las organizaciones. De hecho, según los académicos, la inteligencia estratégica es un concepto generalizado y multilateral que no existe una definición fija y segura para él. Cuando se habla a nivel de empresa, los factores efectivos de la inteligencia estratégica son: inteligencia de los recursos humanos, inteligencia de los procesos organizativos, inteligencia de la información, inteligencia de los recursos financieros, inteligencia tecnológica, inteligencia de los competidores, inteligencia de los clientes. En el caso de un país, de acuerdo con Saavedra (2016) en lugar de competidores existen otros países que compiten por los mismos intereses y expectativas, y en lugar de clientes existe una ciudadanía que tiene sus propias posiciones frente a los intereses que están en juego.

En algunos casos, los analistas de inteligencia independientes son los que proporcionan la información y las evaluaciones que se deben considerar para tomar las mejores decisiones posibles. Sin embargo, de acuerdo con Marrin (2016), el análisis de inteligencia estratégica con frecuencia no influye en la creación e implementación de la política exterior estadounidense. Esto es contrario a la expectativa de que el análisis de inteligencia debe ser importante en la formulación de la política exterior y la seguridad nacional. Un mejor análisis de inteligencia debería conducir a una mejor política.

A pesar de que este es el ideal, el análisis de inteligencia estratégica parece haber tenido una influencia limitada en la toma de decisiones sobre seguridad nacional. Tal como lo señalan los antiguos funcionarios de inteligencia e historiadores de la Universidad de Temple, Richard Immerman (2008) sugiere que, en términos de políticas extranjeras, la formulación de una política de seguridad nacional o una gran estrategia dependen de la recopilación y el análisis de inteligencia.

El ex oficial de inteligencia nacional Paul Pillar (2011) también ha desarrollado un argumento similar sobre la irrelevancia de la inteligencia a grandes decisiones. Sin embargo, sus conclusiones no son nuevas. Durante décadas, ha habido preguntas sobre el grado en que la inteligencia estratégica influye en la política. Ya en 1953, Roger Hilsman, (1953), entonces profesor de la Universidad de Columbia y más tarde director de la Oficina de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado de Estados Unidos, observó que los encargados de tomar decisiones con frecuencia lo hacían sin pedir o utilizar evaluaciones de inteligencia. A su vez, Wasserman (1960) sostuvo que la inteligencia no influye mucho en la política porque los encargados de la toma de decisiones a menudo no leen ni aceptan el análisis de inteligencia que se les proporciona. En las décadas posteriores, otros han hecho referencia a la frecuente irrelevancia del análisis de inteligencia estratégica para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional.

Los analistas de inteligencia pueden sentirse frustrados cuando su análisis no tiene la influencia o el impacto que ellos piensan que debería. Hilsman observó que un analista de inteligencia *"no sólo se frustra cuando decide que la política se hace sin el beneficio de la información proporcionada por la inteligencia, sino también desconcertada e indigna"*

(1953, p. 32). Hilsman cita a un funcionario frustrado que dijo que, la forma en que debían funcionar las cosas, la política se hacía sin inteligencia o sólo se complementaba con la inteligencia. La gente de la inteligencia siempre tuvo que analizar lo que ya había sucedido, o simplemente dar apoyo a las decisiones políticas que ya se habían hecho. La inteligencia no hizo más que cortar el trabajo y la investigación. En la práctica, la cosa era todo al revés.

El análisis de inteligencia estratégica ha tenido menos influencia en la política exterior estadounidense de lo que muchos esperan, y la literatura sobre la política exterior estadounidense contiene la frustración de los analistas de inteligencia cuyo trabajo no fue aceptado por los políticos: Samuel Adams (1994) lo hace respecto a las batallas durante la guerra de Vietnam, Melvin Goodman (2008) en la evaluación de la Guerra Fría con respecto a la Unión Soviética, y Paul Pillar (2011) sobre sus evaluaciones antes de la Guerra de Irak. Olvidado por los eruditos, en 1974 Ray Cline, entonces el recientemente retirado director de la Oficina de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado de los Estados Unidos criticó tanto a Henry Kissinger como a la Administración Nixon por su falta de confianza en el análisis de inteligencia en su toma de decisiones. Obviamente frustrado y decepcionado, Cline tituló el artículo "*Política sin Inteligencia*" (1975).

Tomados en conjunto, estos incidentes indican que hay un dilema no resuelto que se encuentra en el núcleo del proceso de inteligencia y política exterior en países como de Estados Unidos. Sin embargo, muchos eruditos, practicantes e incluso el público en general persisten en mantener esta creencia de que el análisis de inteligencia debe desempeñar un papel central en la elaboración de la política exterior.

Sugerir que el análisis de inteligencia estratégica frecuentemente no influye en la política no es argumentar que el análisis de inteligencia estratégica nunca influye en la política o que sea un error hacerlo. De hecho, el análisis de la inteligencia estratégica ha influido de manera positiva en la política en algunas situaciones. Pero ocurre con menos frecuencia de lo que muchos esperan, y parece ocurrir con menos frecuencia en las decisiones de seguridad nacional más importantes. Esa distancia que se presenta entre lo que recomienda la inteligencia estratégica y lo que finalmente se hace, conduce con frecuencia a fracasos en la política exterior de los países. Un problema adicional para la receptividad de políticas o la aceptación del análisis de inteligencia es que, en el contexto de una evaluación duplicada, el análisis de inteligencia aumenta la incertidumbre y complica la formulación de políticas.

Según el argumento de Kent (1949) para la creación del análisis de inteligencia estratégica como un campo de carrera independiente, reconoció que la adquisición e interpretación de información podría ser hecha por políticos. Sin embargo, el riesgo de confiar en el personal político para evaluar la inteligencia consiste en que lo que proporcionen sea "inteligencia para complacer", consistente con los sesgos y preferencias del encargado de tomar las decisiones. Para evitar este resultado, Kent argumentó firmemente que el análisis de inteligencia debe ser independiente de la política.

El propósito del análisis de inteligencia independiente es proporcionar los hechos incómodos y las interpretaciones no deseadas que desafían presunciones y preferencias actuales. De esta manera, el político tendrá que hacer frente a los hechos desagradables que

no apoyan su política, en la medida en que quien haga la labor de inteligencia encuentre evidencias de los errores en que haya incurrido el responsable de tomar las decisiones.

La suposición implícita era que los encargados de la formulación de políticas deben ajustar la política para mejor cuando se enfrentan a evaluaciones de inteligencia que desafían sus interpretaciones y políticas. Esto parece ser lo que Kent (1949) esperaba que sucediera cuando argumentó que los analistas de inteligencia estratégica deben ser tan independientes de la política como sea posible. La historia ha demostrado que al recibir un análisis de inteligencia que es inconveniente o no deseado, los diseñadores de políticas son más propensos a rechazar o ignorar el análisis de inteligencia, que a cambiar la política.

Como señala Gates, en su experiencia de haber apoyado a cinco administraciones presidenciales, *"la respuesta habitual de un político a la inteligencia con la que no está de acuerdo o que le resulta desagradable, es ignorarla"* (Gates, 1988, p. 222). Gates no dice que lo ignoran a veces. Tampoco dice que lo ignoran con frecuencia. En cambio, dice que lo ignoran como una cuestión de curso; que ignorar el análisis de inteligencia inconveniente es el estado habitual de las cosas.

## **1.2. Procesos para la decisión de estrategias en política exterior**

Walter Lippmann (1920) afirmó que *"una política exterior consiste en equilibrar los objetivos de la nación con el poder nacional, manteniendo un margen de poder razonable en reserva"*, lo que equivale a decir que se trata de combinar adecuadamente los fines con los medios, lo que inevitablemente involucra al aspecto económico con la política exterior; así un país económicamente débil seguramente va a encontrar mayores

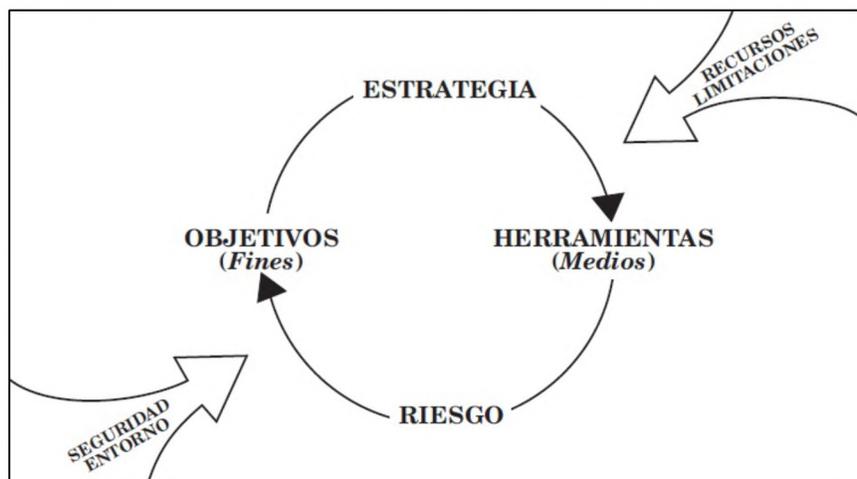
limitaciones que un país económicamente vigoroso al momento de definir su política exterior.

La política internacional es un factor determinante al momento de definir las políticas de defensa, las cuales están usualmente diseñadas para lograr la mejor ubicación posible en la distribución del poder entre Estados. Si bien ciertas políticas y leyes podrían favorecer especialmente a los más poderosos, ya sea que se esté hablando de escenarios internos de los países o del escenario internacional, los actores que se sienten menos favorecidos por la forma actual de distribución del poder a la larga pueden incidir, de manera legal o ilegal, en que ese sistema se desestabilice y/o que se modifique para que los represente de mejor manera; esa constante interacción de fuerzas hace que las políticas sean dinámicas. Esta situación también aplica en el caso de las políticas de seguridad nacional. (Bautista, 2007)

Adicionalmente la formulación de las políticas de defensa y de seguridad de un país deben tener en cuenta los compromisos previamente adquiridos por ese país en el marco de los organismos multilaterales y de los convenios bi o multinacionales. Así, por ejemplo, la Carta de las Naciones Unidas supone que los países firmantes se comprometen a “librar a las generaciones futuras del flagelo de las guerras” (ONU, 1945, p. 1); esto quiere decir que también los terceros países ejercen influencia, en mayor o menor grado, en la formulación de las políticas de las demás naciones, las que se manifiestan por medio de alianzas, acuerdos de colaboración y cooperación, entre otros mecanismos.

En su artículo “El Arte de la Estrategia y el planeamiento de fuerzas”, Henry C. Bartlett<sup>1</sup> proponen el método de Las Variables Claves o "Modelo de Bartlett" (que se ilustra en la Figura 1), para estudiar controversias sustantivas y para el proceso de decisiones de seguridad nacional.

**Figura 2. El Modelo de Bartlett.**



Fuente: Tomado Bartlett, et al. (1995)

El modelo analiza la interacción que se presenta entre esas variables claves, las que se describen a continuación.

### **1.2.1. Variable clave Objetivos.**

Los estrategas consideran con frecuencia diferentes niveles de objetivos y en el nivel más alto están los intereses nacionales, que se consolidan a través del tiempo y exigen

---

<sup>1</sup> Los profesores Bartlett, Holman y Sones son miembros del departamento de Toma de Decisiones de Seguridad Nacional del Colegio de Guerra Naval. Enseñan y adelantan investigaciones sobre temas de seguridad global, estrategia militar nacional y requerimiento de las futuras fuerzas militares.

amplio apoyo. Algunos de los intereses pueden ser la supervivencia del país y la preservación de una economía saludable. Algunas estrategias suelen estar de acuerdo en considerar a la paz global como deseable, aunque pueden discrepar sobre el impacto de cualquier conflicto específico sobre el interés nacional. Los objetivos surgen de la preocupación sobre valores tales como la democracia y los derechos humanos y si se trata de un Estado repartidor de poder, algunos de estos objetivos pueden transformarse en un instrumento de dominación sobre estados satélites. (Vergara, 2005)

En la formulación de estrategias, las metas del nivel inferior deben estar de acuerdo con los intereses nacionales del más alto nivel, así como los objetivos globales deben ser mensurados frente a las metas regionales y las metas de corto plazo confrontadas con las de largo plazo. Mantener la coherencia entre estos niveles y tipos de objetivos demanda un estricto rigor intelectual y de disciplina de parte de los estrategas. Vergara (2005) cita como ejemplos “los compromisos de un país con la preservación de mercados abiertos y la libertad de los mares son objetivos de largo plazo que fluyen del interés nacional y del bienestar económico. Otros, como por ejemplo evitar que otros Estados dominen recursos claves, pueden ser más sensibles a cambios rápidos” (Vergara, 2005, p. 26).

### **1.2.2. Variable clave Ambiente de Seguridad:**

La evaluación del ambiente de seguridad es una de las tareas más difíciles de los estrategas debido a que se pueden presentar cambios repentinos en el ambiente de seguridad que pueden alterar radicalmente los objetivos nacionales en determinadas regiones del mundo. La evaluación debe incluir consideraciones tales como “cambios de

los centros internacionales de poder, tendencias dominantes, incertidumbres críticas, evolución de la interdependencia económica entre países y regiones, requerimientos de cambio internos, tendencias culturales, religiosas y demográficas, guerras étnicas, desafíos ecológicos y tecnologías de avanzada” (Vergara, 2005, p. 27).

### **1.2.3. Variable clave Estrategias.**

Estas estrategias se entienden como los planes de juego encaminados a alcanzar los objetivos nacionales deseados, con medios limitados. Vergara plantea que el arte del estrategia no se limita a seleccionar el mejor plan entre las distintas alternativas disponibles sino que debe valorar que el juego valga la pena de ser jugado y que no se transformará en un asunto estéril; en el caso de la Estrategia de Seguridad Nacional se tiene en cuenta la estructura de las relaciones internacionales, lo cual supone tanto la identificación de quiénes son los rivales y aliados de un país, como cuáles son sus fuerzas, sus debilidades y la capacidad que tiene para generar opinión política favorable o desfavorable.

La estrategia de seguridad debe proporcionar un planteamiento claro de la forma como los instrumentos económicos, diplomáticos y militares de una nación pueden utilizarse para alcanzar las metas políticas y nacionales. En el caso de la estrategia diplomática, se debe describir la forma como se espera implementar los objetivos más altos a través del diálogo directo con gobiernos extranjeros o a través de los foros internacionales; así mismo la estrategia militar debe apoyar a las otras y por lo tanto debe explicar la forma y las circunstancias bajo las cuales el instrumento militar será utilizado para lograr influencia, disuasión, defensa o persuasión. (Vergara, 2005)

#### **1.2.4. Variable clave Los Medios.**

Se refiere a los disponibles para ejecutar la estrategia elegida y en teoría comprenden la totalidad de los recursos del país. Sin embargo, en la práctica los estrategas usualmente piensan en un conjunto básico de tres herramientas. Los instrumentos económicos del poder nacional (incluyendo acuerdos comerciales, ayuda exterior, suministro de dinero, impuestos, gastos de gobierno, subsidios y sanciones), los medios diplomáticos (incluyendo el alineamiento, las alianzas, las coaliciones, los tratados, los buenos oficios y negociaciones de todo tipo) y los instrumentos militares (desde la capacidad para la guerra nuclear y la guerra convencional en gran escala hasta la reconstrucción de las estructuras de una nación).

El ambiente cambiante de la seguridad mundial modificará la utilidad relativa de estos instrumentos y agregará otros. Diversos instrumentos de poder ya afectan los intereses internacionales y locales. Algunas autoridades enfatizarán la psicología, la cual refleja la capacidad de los líderes nacionales para emplear su discurso en dominar los medios de comunicación y por lo tanto movilizar la opinión pública local e internacional. Otros incluyen la tecnología, la informática, el medio ambiente, lo social, lo cultural, lo étnico y otras formas de interacción e influencia. Los estrategas no deben pasar por alto estas variaciones adicionales de influencia.

### **1.2.5. Variable clave Recursos.**

Con frecuencia algunos de los interesados quieren exceder ya sea los recursos del gobierno o los de los particulares, lo que obliga a que el país elija entre demandas opuestas, así como entre eventuales alternativas mutuamente excluyentes; por ejemplo, las fuerzas armadas compiten con otras agencias del estado por los recursos del fisco, lo que suele ser cuestionado por esas otras agencias especialmente cuando ese país se encuentra en paz. Debido a esta situación, la estrategia debe considerar la asignación de recursos que puede conducir a que se revise nuevamente las variables clave Objetivos y Estrategias, definiendo nuevas prioridades que consideren de mejorar manera esta variable Recursos.

### **1.2.6. Variable clave Riesgo de Fracasos.**

Dado que la incertidumbre con frecuencia es alta en materia de ambientes de seguridad tanto interna como internacional, se requiere confrontar las esperanzas de éxito con los riesgos de fracaso; para ello se deben examinar nuevamente las variables de ambiente de seguridad, metas, estrategias, recursos disponibles y herramientas necesarias para alcanzar los objetivos esperados, lo que puede generar un proceso interactivo continuo. De acuerdo con Vergara (2005, p. 13) los estrategas “tienden a concentrarse en los desequilibrios entre los fines y los medios ya que generalmente éstos hacen que los propósitos referentes a los objetivos nacionales no lleguen a ser demasiado ambiciosos de acuerdo a los recursos disponibles”.

El modelo de Bartlett sugiere que un cambio en una cualquiera de estas variables generará la modificación de otras y por consiguiente un desequilibrio; para mantener el equilibrio, los estrategas deben estar permanentemente atentos a realinear las variables dominantes. La estrategia militar se subordina a una estrategia total que conduce la guerra e involucra estrategias militares, económicas, políticas y diplomáticas y que debe combinar de la mejor forma, los recursos y las acciones terrestres, aéreas y navales, según el análisis de los lineamientos centrales de la agenda de seguridad y las condiciones generales del terreno. (Baeufre, 1985) Una visión ampliada y multicausal de las posibles amenazas contribuye a que se identifiquen múltiples amenazas y a que se diseñen múltiples estrategias, de acuerdo con la perspectiva económica, política o social de donde estas provengan. Esta era el instrumento que se necesitaba en el escenario en el que la amenaza soviética simplemente ya no existía y resultó útil hasta el 11 de septiembre de 2001, cuando debió aceptarse la existencia de otro tipo de amenazas que exigía que se cambiara el concepto mismo de lo que constituye una amenaza real para Estados Unidos. (Montero, 2010)

### **1.3. Teorías de Alfred Mahan sobre la guerra y la resolución de conflictos**

Alfred Thayer Mahan (1840 – 1914), fue un historiador y estratega naval estadounidense, y conocido especialmente por la influencia que tuvo en la doctrina marítima de Estados Unidos y sus análisis sobre la importancia y la necesidad de desarrollar una Armada potente y muy operativa. (Martínez, 2017)

El autor es reconocido por haber analizado conflictos internacionales desde diferentes perspectivas y con base en hechos históricos. Así, por ejemplo, al referirse a la forma como Alemania ha logrado mantener a lo largo de su historia su influencia Mahan (1905) señaló que esa posición ha sido objeto de preguntas que la presionan, las cuales, aunque condicionadas por la ley, han sido y son cuestiones de política nacional e inminentes intereses nacionales. Su unificación, la determinación de sus límites, la obtención de condiciones que aseguren su peso en los consejos de Europa, la extensión de la esfera de intereses alemanes en el mundo exterior, han sido y son logros de política, logrados contra condiciones adversas como los Estados Unidos y Gran Bretaña nunca han sabido. Al efecto de ellos, el poder nacional organizado como fuerza militar ha sido y sigue siendo esencial. Encerrado en un territorio estrecho para sus habitantes, Alemania debe tener una salida para sus industrias, la cual ha de estar asegurada por su propio poder, a la que califica como la única dependencia segura. Sus reclamos por tal oportunidad no derivan de la ley; y, por lo tanto, como muchas otras preguntas, en última instancia no puede ser resuelto por tribunales legales.

Así mismo Mahan y Beresford (1894) consideran que se puede decir una palabra sobre la onerosidad de los armamentos, tanto insistidos y tan presentes en la conciencia popular de hoy. Sin duda, los armamentos son costosos, pero los medios para soportarlos han aumentado relativamente poco, si se le compara con el crecimiento de las cifras de comercio en los países desarrollados. Sin embargo, advierte que cuesta mucho menos estar listo para la guerra que ir a la guerra y que la preparación para la guerra es la mejor garantía de paz, y señala que el armamento es una carga para los países, aunque no se trata de una carga insoportable en sí misma, porque es mucho menos de lo que ya han tenido que

soportar las naciones. Los países o las civilizaciones que no puedan soportar el esfuerzo que significa la inversión en armamento, según plantea Mahan, pueden colapsar.

El autor considera que es imposible, de acuerdo con su noción, mantener un ejército en una situación tal que mantenga al enemigo fuera de toda la frontera, y mucho menos para hacer cualquier la conquista del enemigo, de una manera distinta al empleo de esos medios superiores, los cuales son los necesarios para tener esperanzas razonables de éxito.

Sin embargo, a pesar de esa posición tan clara sobre la importancia del armamento, Mahan sostiene también que los líderes militares solamente deberían asumir el mando a menos que se hubiera hecho un esfuerzo serio primero para obtener la paz, sin insistir en mantener parte de sus conquistas. Esta afirmación lo que indica es que la decisión de ir irreversiblemente a la confrontación debe adoptarse solamente después de haber agotado todas las opciones tendientes a una solución pacífica, pues la guerra tiene unas consecuencias indeseables que deben evitarse a menos que no exista otra alternativa.

Mahan (1912) también resaltó la importancia de las alianzas internacionales para fortalecer la posición militar; al referirse a las alianzas entre Estados Unidos y Gran Bretaña afirmó que hacer realidad la existencia de una alianza como esa, combinando los recursos latentes casi ilimitados de dos países tan grandes, disuadiría a otras naciones de atacar lo que, de no hacerse ese tipo de alianzas, estaría inadecuadamente defendido. Igualmente se refirió Mahan a la importancia que tienen los procedimientos de arbitraje en los conflictos internacionales; al respecto afirmó que la gran oportunidad del arbitraje se ha dado en el avance de las normas morales de los Estados, por lo que la disposición a cometer actos

ilícitos deliberados ha disminuido y, en consecuencia, las ocasiones para reparar el daño por medio de la fuerza son menos frecuentes. (Mahan, 1911)

Mahan registró ya desde las primeras décadas del Siglo XX la existencia de una indudable tendencia popular en la dirección de tal arbitraje, que sería "obligatoria" en el sentido moral más elevado. La responsabilidad del Estado respecto de su propia conciencia permanece intacta e independiente y debe hacer que las naciones detengan sus acciones por un tiempo hasta que se puedan adelantar las gestiones de arbitraje a que haya lugar. Mientras se adelantan esos procesos, las naciones también tienen tiempo de reflexionar sobre todo lo que ha hecho en relación con el conflicto que afrontan o lo que se ha dejado de hacer para evitarlo o solucionarlo.

Al momento de evaluar sus alternativas, las naciones y sus gobiernos deben considerar el hecho de que el sufrimiento inútil es condenable (Mahan, 1899). La moral de las naciones en los procesos de decisión relacionados con la guerra no solamente debe tomarse en consideración por parte de las naciones con menor poderío militar, sino que también las naciones con mejor armamento deben preguntarse si tienen obligaciones éticas o morales como consecuencia de esa superioridad militar sobre sus vecinos.

Ahora bien, cuando ya decisión de entrar en guerra se ha tomado por parte de un país, Mahan asume la posición de que la agresión, en su sentido primario de movimiento hacia adelante, es inevitable, por lo que aquellos que no se moverán deben ser barridos. Algunos países pueden ser atraídos por fuerzas morales, pero si no lo hacen, deben ser llevados a pesar de ellos mismos a condiciones externas a favor de su bienestar y el bien general. Mahan analiza también el papel del cristianismo como sistema religioso en los

temas relacionados con el uso de la fuerza, y afirma que éste, el cristianismo, se basa, por consiguiente, en un poder diferente a espiritual. Pero para el cristianismo como sistema político, la fuerza, la espada si es necesario, tiene la responsabilidad, si se requiere para remediar el ambiente, de enmendar las condiciones externas; del mismo modo que la ley subyacente a la fuerza se usa para mejorar los males sociales.

Mahan analiza inclusive los intentos organizados para convertir a la Iglesia de Cristo en esta tierra en un motor político para el control de los resultados políticos, sugiriendo que el tema requiere un discurso claro sobre la actitud de Jesucristo hacia el uso de fuerza para el remedio de los males, para lo cual recuerda que a Él se le aplica el título "Príncipe de la Paz".

El elemento de mayor preponderancia por el que es conocida la teoría de Mahan, es el mar y la importancia estratégica en el desarrollo y necesidad de los estados, para este autor, el buen uso del mar por medio de una flota mercante que desarrolle el comercio internacional, una marina de guerra que defienda dicho comercio donde se necesite, bases marítimas que entreguen eficiente apoyo logístico (reabastecimiento, reparaciones Etc.) y territorios coloniales que provean las materias primas, hace que se ejerza un dominio y sobre todo una buena utilización de los espacios marítimos, si una nación desconoce los anteriores elementos, inevitablemente quedaría en inferioridad de condiciones frente aquellos que aplican las ventajas que entrega el mar.

## **2. CONTEXTO HISTÓRICO INTERNO Y EXTERNO DE COLOMBIA EN MATERIA DE RELACIONES INTERNACIONALES**

El análisis del manejo dado por el Gobierno colombiano al conflicto con Nicaragua debe hacerse teniendo en cuenta un contexto histórico que se desarrolla en este capítulo. En primer lugar, se hace una síntesis de la situación de violencia y cultivos ilícitos después de los años 70, se resumen los intentos de paz y las estrategias militares de los gobiernos recientes, se plantea el rol de Estados Unidos en la región Andina y se registran hechos relevantes en materia de política exterior del gobierno Uribe Vélez entre 2002 y 2010.

### **2.1. Antecedentes de cultivos ilícitos y violencia después de los 70**

Desde la década de los años 70, con la bonanza marimbera<sup>2</sup> y el tráfico menor de cocaína, se formó en Colombia una especie de empresariado de lo ilegal. Sin embargo, fue a principios de los años 80 que las ganancias producto de este comercio ilícito alcanzaron cifras sin antecedentes, lo cual representó un quiebre histórico en la dinámica del conflicto (Foro Nacional por Colombia, 2006). Para esta época los grupos alzados en armas ya eran considerados grupos ilegales debido a sus actos delictivos contra la sociedad civil, tales como secuestros, extorsiones, desplazamiento forzado, entre otros; no obstante, fue con el auge del narcotráfico, que la guerrilla encontró una fuente confiable de financiación que le permitió su interacción con las redes narcotraficantes de otros países.

---

<sup>2</sup> Con ese nombre se conoce la bonanza generada por el tráfico de marihuana, especialmente en la zona de la Costa Atlántica del país.

El narcotráfico generó que la tasa de homicidios se incrementara progresivamente durante la siguiente década, la delincuencia aumentó, lo cual hizo que colapsara el sistema de justicia mediante asesinatos, sobornos y amenazas, sumando a lo anterior, la infiltración del narcotráfico en todos los niveles del Estado, incluso en la clase política (Foro Nacional por Colombia, 2006).

La ausencia del Estado principalmente en las zonas rurales permitió que los grupos guerrilleros se asentaran e implementaran sus propias reglas, fue a partir de la década de los 80, que empezaron estos grupos un proceso de expansión hacia las regiones más ricas, donde a través del terror, la extorsión y el secuestro cobraban tributos a los campesinos, hacendados y empresarios de la época con el fin de solventar sus gastos. Teniendo en cuenta lo anterior es posible afirmar que, con la expansión de la guerrilla, la ineficiencia del sistema de justicia y la notable ausencia del Estado, estos grupos se apropiaron de las funciones del Estado al administrar incluso la justicia.

Como consecuencia de lo anterior, los grandes hacendados, comerciantes y empresarios optaron por financiar grupos armados ilegales, declarándose víctimas de la expansión guerrillera; los primeros grupos paramilitares funcionaban como grupos armados que garantizaban la seguridad de quienes los financiaban de la mano con las fuerzas armadas colombianas, lo cual estableció una jerarquización entre los paramilitares, los miembros de la fuerza pública y la clase política tradicional. Lo anterior a pesar de que las fuerzas armadas colombianas tenían la tarea de velar por la seguridad de la sociedad civil y contrarrestar las consecuencias de la lucha armada de los grupos al margen de la ley. La ausencia del Estado y de garantías a la sociedad civil, sumado a las disputas bipartidistas por el poder ocasionaron el surgimiento de estos grupos alzados en armas, tanto guerrilleros como paramilitares. Es así como el conflicto armado interno se convierte, junto al narcotráfico, en causa de la imagen negativa de Colombia ante la comunidad internacional, el país se convierte en una amenaza regional<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Después de que en 1989 fue derribado el muro de Berlín y se desencadenó la extinción de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, la manera de analizar los hechos internacionales ha cambiado, debido a la desaparición de la denominada Guerra Fría; ahora los hechos son analizados desde una perspectiva mundial y regional (multipolar) (Camargo, 2010) La Escuela de Copenhague

En los años 60 y 80 el conflicto armado en Colombia era incipiente, lo cual no representaba mayor dificultad para los países vecinos; después, entre 1983 y 1995 se evidencia la presencia de actores armados ilegales en zonas fronterizas como Venezuela, donde se registraron hechos de ataques a entidades militares de ese país. Entre 1996 y 2003 el conflicto toma más fuerza, lo que, sumado a la ineficiencia del Estado en las fronteras, genera un alto impacto sobre la población existente en ambos lados de la frontera debido a la disputa entre guerrilla y paramilitares por el control de la región (Ramírez, 2004).

A partir de entonces se presenta la evolución de las organizaciones armadas y entran en juego factores determinantes como la búsqueda por parte de estas organizaciones de nuevas fuentes de recursos para subsistir, incluyendo el secuestro, la extorsión, el narcotráfico y el lavado de activos, entre otras actividades ilícitas que permitieron la construcción de nuevas relaciones con redes ilegales internacionales con las cuales entablaban negociaciones para seguir obteniendo recursos.

## **2.2. Intentos de paz y estrategias militares de gobiernos recientes**

Entrada la década de los años 90 Colombia afronta una transformación en su estructura política y económica; en primer lugar, se estableció la elección popular de alcaldes y gobernadores para los municipios y departamentos, situación que los grupos

---

ha propuesto herramientas para este análisis en ámbitos regionales, que se conocen como la Teoría de los Complejos de Seguridad. Esta teoría enfatiza en la necesidad de implicar el análisis de los discursos (Onuf, 1991). Las posiciones de los países en materia de seguridad y de defensa son comprendidos por medio de los actos discursivos vigentes en cada país, los que pueden ser de tres tipos: el acto discursivo asertivo que busca dar a conocer al mundo la posición del país o de quien habla en su nombre, el acto discursivo comisivo con alto contenido de promesas, y el acto discursivo directivo, con alto contenido de términos imperativos, órdenes y reglas. La aplicación de esta metodología implica considerar al menos tres elementos; el primero lo componen las personas que plantean la necesidad de medidas urgentes o medidas especiales relacionadas con la seguridad. El segundo elemento a considerar es el interés que se pretende proteger con las medidas propuestas incluidas en el acto discursivo; por último, se debe incluir en el análisis la identificación de quienes conforman la audiencia relevante que acepta el discurso de seguridad que se analiza (Buzan & Waeber, 2003).

armados ilegales no desaprovecharon para financiar campañas y conseguir la elección de candidatos a cambio de favores políticos. Pero sin duda alguna, la nueva Constitución en 1991 y el proceso de Apertura Económica trajeron graves consecuencias, principalmente a la industria nacional, además de que el Estado se vio relegado, ya que no tenía capacidad para garantizar la protección del derecho a elección popular en lugares donde los grupos armados tenían presencia activa. Gracias a la Apertura Económica Colombia tuvo una incursión a nivel internacional; aunque con resultados poco positivos, las relaciones comerciales con sus países fronterizos se activaron mucho más, haciendo que también el comercio ilegal de droga tomara como rutas principales Ecuador y Venezuela.

Socorro Ramírez<sup>4</sup> registra que desde el gobierno Ernesto Samper Pizano (1994-1998) la situación política del país sufrió grandes cambios, dado que había una crisis de legitimidad y de debilidad del Estado por la penetración de dineros del narcotráfico en la campaña electoral, lo que proyectó una imagen negativa ante la comunidad internacional, debido a que se evidenciaba una dirigencia política descompuesta que no merecía la confianza ni el apoyo de los demás países (Ramírez, 2004).

Concluido el gobierno Samper, la situación política del país no era la mejor, las fuerzas militares estaban desmoralizadas y el Estado herido por una crisis de legitimidad interna e internacional. Andrés Pastrana Arango (1998-2002) tomó la iniciativa para nuevos diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, concediéndoles

---

<sup>4</sup> Socorro Ramírez: politóloga colombiana, especialista en relaciones internacionales; profesora titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá; entre sus libros: Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994-2003; La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades; Colombia y Venezuela: agenda común para comenzar el siglo XXI; Los No Alineados ¿voceros del Sur? A propósito de la presidencia colombiana del Movimiento.

beneficios considerados por algunos sectores como excesivos, lo cual ayudó a confirmar la imagen de legitimidad alcanzada por esta organización durante el gobierno anterior (Ramírez, 2004).

El objetivo específico del Plan Colombia suscrito entre Colombia y Estados Unidos era la erradicación de las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y a la consecución de la paz en el país suramericano. Con el Plan Colombia (Departamento de Planeación Nacional, 2008) se busca fortalecer al Estado y a la sociedad colombiana para la superación de la amenaza narcoterrorista<sup>5</sup>, en un contexto de fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos, la mejora de las condiciones sociales y económicas de los grupos de población más vulnerables, ofreciéndoles a éstos alternativas diferentes a la producción de drogas ilícitas.

Mientras los grupos armados en Colombia seguían tomando fuerza, el gobierno intentaba ponerle freno a esta situación mediante los diálogos de paz. En el pasado, a finales de la década de los años 80 el presidente Virgilio Barco (1986-1990) logró la desmovilización de dos grupos guerrilleros el Movimiento 19 de Abril M19 y el Ejército Popular de Liberación EPL, basándose en estos antecedentes Andrés Pastrana inicio los diálogos de paz con las FARC.

Sin embargo, al finalizar su mandato Pastrana no tuvo éxito con los diálogos de paz, lo cual evidenciado en que el vocero de las FARC nunca se hizo presente en la mesa de

---

<sup>5</sup> La posición del gobierno de Uribe se caracterizó, entre otros aspectos, por su insistencia en que los grupos ilegales y en especial las FARC debían ser identificadas internacionalmente como un grupo terrorista, debido a las implicaciones políticas y militares que esta denominación implica, en lugar de ser consideradas como un grupo insurgente en conflicto con el gobierno legalmente establecido.

negociación, hecho que fue denominado como “la silla vacía”, esto sumado a los múltiples abusos de esta organización en la zona de despeje y la coyuntura internacional entorno a la *Guerra contra el Terrorismo* ocasionó una ruptura definitiva de las negociaciones en El Caguán. Adicionalmente, la corrupción incrustada en todas las esferas del poder como justificación de la lucha armada de las guerrillas, le dio cierto reconocimiento ante los países vecinos, quienes iniciaron diálogos sin el aval del gobierno colombiano, lo que posteriormente traería consecuencias diplomáticas y conflictos (Montéfar, 2002)

Una vez el Gobierno de Pastrana decidió dar por terminado el proceso de negociación con las FARC, en el año 2002 fue elegido Álvaro Uribe Vélez y su propuesta política fue el de la Seguridad Democrática, cuyo propósito fue reducir las manifestaciones violentas de las organizaciones armadas al margen de la ley y especialmente las guerrillas, a fin de garantizar primordialmente la movilidad de la ciudadanía en todo el territorio nacional, que era algo que se había perdido en los años anteriores.

### **2.3. Estados Unidos en la subregión andina**

La potencia económica más grande sigue siendo Estados Unidos, a pesar de que la Unión Europea y China han procurado, hasta ahora sin éxito, llegar a esa posición. Es así como todas las economías del mundo procuran que sus productos sean comprados por los consumidores de ese país, pues no solo son una cantidad muy significativa, sino que tienen una capacidad de consumo superior a la de los demás países del mundo.

Si se agrega a esta realidad el hecho de que Estados Unidos se encuentra geográficamente muy cerca de Colombia, o al menos más que otras potencias tan importantes, muchas de las decisiones económicas y políticas que se tomen en ese país son de importancia para el Estado colombiano; situación similar sucede en los demás países de la región, dado que todos dependen en mayor o menor medida de la tasa de cambio de su moneda frente al dólar, de la situación de su balanza comercial, y de las decisiones que se toman en Washington respecto de temas como políticas de seguridad, apoyo o desaprobación a candidatos políticos y a presidentes en ejercicio. Ese interés por muchas de las cosas que haga o deje de hacer Estados Unidos es independiente de que el gobierno de turno en cada Estado esté en términos generales a favor o en contra de ese país; es así como para países como Venezuela, abiertamente contradictorios de la política “imperialista” norteamericana, decisiones de Estados Unidos sobre temas como comercio de armas, petróleo, armas nucleares, alianzas con gobiernos de países de oriente, son temas de permanente atención (Camargo, 2010)

Pero cuando las decisiones o posiciones políticas de Estados Unidos se relacionan de manera directa con temas que tienen que ver con los países de América Latina el interés es aún mayor para los gobiernos y los pueblos de estos países. Y la situación se torna aún más aguda cuando esas decisiones o posiciones políticas implican de manera diferencial a dos o más países de la región o cuando ponen en evidencia actitudes que favorecen más a unos países que a otros. Cuando esto llega a suceder las relaciones entre los países involucrados se pueden ver afectadas o al menos en riesgo de que así suceda.

Como evidencia de esta realidad puede recordarse la crisis que generó en la región la decisión de Estados Unidos de retirar su operación de la base militar de Manta en Ecuador y posteriormente trasladar a su personal y a sus equipos de esa base hacia Colombia (Unasur, 2009). Es por esto que al momento de analizar las relaciones de Colombia con los demás países de la región resulta indispensable considerar los temas relacionados con Estados Unidos que involucran a los países de la región, especialmente aquellos relacionados con narcotráfico, terrorismo, seguridad internacional, entre otros.

#### **2.4. Política exterior del gobierno Uribe Vélez entre 2002 y 2010 en materia de seguridad**

Para entender el contexto histórico en el que se lleva a cabo el gobierno de Álvaro Uribe, es necesario empezar por relatar lo sucedido antes de las elecciones que lo llevarían al poder y en especial la situación que se generó entre el Estado, la sociedad en general y las FARC. Tras el fallido intento de paz llevado a cabo durante el gobierno de Andrés Pastrana, asume la presidencia de la república Álvaro Uribe Vélez, quien se posesiona el 7 de agosto de 2002. El proceso de negociación con esa guerrilla que se adelantó en San Vicente del Caguán había empezado mal desde el mismo día de su instalación (2015), dado que el máximo comandante de las FARC, para entonces Manuel Marulanda Vélez, alias Tirofijo, no cumplió su compromiso de asistir a la ceremonia; es memorable el famoso incidente conocido como “*la silla vacía*”, pues el presidente Pastrana asistió a ese acto dejando a su lado el asiento que nunca ocuparía su destinatario, a pesar de que la fecha de la ceremonia se había acordado mutuamente y que al evento asistieron representantes de

diferentes gobiernos, así como autoridades del país, representantes de la sociedad y medios de comunicación nacionales e internacionales.

Después de meses de interminables mesas de debate y reuniones entre negociadores y guerrilleros armados en la zona rural del mencionado municipio, finalmente las negociaciones se rompen tras el secuestro de un avión por parte de la guerrilla, en plena campaña electoral. El rompimiento de los diálogos fue intempestivo y pocos días después se registraría el secuestro de una de las aspirantes al máximo cargo del ejecutivo, la senadora Ingrid Betancur y su jefe de campaña, Clara Rojas. Ante esos hechos, la sociedad en general manifestó su rechazo a la actitud de esa guerrilla, pues vio frustrado un esfuerzo más para alcanzar la paz, en respuesta a una actitud conciliadora de Pastrana, quien inclusive, durante la campaña que lo elegiría como presidente se había reunido personalmente con Tirofijo, “*en las montañas de Colombia*” (Vargas, 2013).

En ese contexto histórico es que Álvaro Uribe asume su cargo, respaldado popularmente para responder con fuerza militar a la actitud de desprecio que la guerrilla había mostrado a la mano extendida por Pastrana. Uribe entendió la misión que la sociedad esperaba de él y de inmediato se empeñó en cumplirla, para lo cual se valió del reforzamiento militar que había adelantado Pastrana durante su gestión; ese reforzamiento fue posible gracias al denominado “*Plan Colombia*”, suscrito con Estados Unidos para combatir el narcotráfico y para fortalecer la debilitada institucionalidad del Estado colombiano. Fue el fortalecimiento del Ejército el que hizo posible que durante el gobierno de Uribe se llevara a cabo la que él denominó “*Política de Seguridad Democrática*”, caracterizada por fuertes enfrentamientos militares con la guerrilla, campañas de protección

de carreteras en fechas y trayectos específicos, control de los retenes móviles que se habían generalizado en ciertos puntos de esas mismas carreteras por parte de las FARC, secuestros masivos, atentados como los del Club El Nogal, entre otros (Morales, 2016).

Esta política de seguridad de la administración Uribe, también tuvo un componente internacional; dicho componente se caracterizó especialmente por la forma como se adelantaron las relaciones con los países vecinos y más concretamente con Venezuela y Ecuador. La importancia de estos dos países frente a esta política de Seguridad Democrática se debió a que grupos guerrilleros, al verse asediados por las fuerzas militares en regiones fronterizas, cruzaban las líneas divisorias entre países para eludir las acciones del Ejército, pues éste no podía hacer lo mismo sin entrar en conflicto con las fuerzas militares de esos países. Durante el gobierno de Uribe se generaron evidencias concretas de esa estrategia de la guerrilla, como lo fue especialmente la operación Fénix, previamente mencionada, durante la cual se dio de baja en territorio ecuatoriano a uno de los máximos comandantes de las FARC que tenía su campamento en ese país, a escasos metros de la frontera con Colombia.

Fue así como el gobierno de Uribe adelantó relaciones con Venezuela y Ecuador en las que se mantuvieron las relaciones diplomáticas e inclusive reuniones bilaterales entre presidentes de esos países y Álvaro Uribe, pero por otro lado se mantuvo distancia en materia ideológica. Si bien la diplomacia obligaba a Uribe a mantener esas relaciones especialmente con el propósito de dar continuidad al comercio internacional con esos países, el carácter beligerante del mandatario colombiano le impedía permanecer completamente en silencio especialmente frente a las posturas ideológicas de Hugo Chávez.

Este último estaba interesado en extender, con el beneplácito de Cuba, su modelo político de izquierda por toda América Latina, para lo cual aprovechó los altos precios que para entonces tenía el abundante petróleo en el mercado internacional (Llerena, 2014); ese poder económico lo convirtió en poder político, que era su interés, por medio de auxilios y donaciones de petróleo a países con cuyo respaldo le interesaba contar, especialmente a la hora de enfrentar procesos de votación como los de la OEA y otros organismos multilaterales.

Si bien hubo varias reuniones entre Uribe y Chávez, celebradas de manera alterna en ciudades de los dos países, finalmente las relaciones entre los dos gobiernos se tornaron insostenibles, pues eran más fuertes sus diferencias ideológicas que sus intereses económicos. De acuerdo con Muñoz, (2015), Hugo Chávez inclusive llegó a participar, de la mano de la senadora Piedad Córdoba, como garante de procesos de liberación de secuestrados de la guerrilla, función que cumplió por autorización expresa del gobierno de Uribe; además actuó como gestor de una posible liberación de la excandidata presidencial Ingrid Betancur. Sin embargo, esa facultad le fue revocada por el mismo Uribe, tras producirse la fallida liberación de Clara Rojas, debido a que los organismos de inteligencia del Estado lograron probar que las FARC no tenían en su poder al hijo de ésta, a quien presuntamente liberarían junto con su madre. A partir de esos hechos fue que las relaciones entre los dos gobiernos se sinceraron y, por lo tanto, se rompieron.

En el caso de Ecuador, el punto crítico lo produjo precisamente la operación Fénix, dado que el gobierno del presidente Rafael Correa y la sociedad de ese país, rechazaron la incursión no consentida del Ejército de Colombia en territorio de Ecuador. De acuerdo con

Pulido (2015), si bien se cuestionó también la presunta complicidad por omisión del gobierno de Correa, la estrategia de Chávez de lograr el respaldo político de múltiples países de América, terminó beneficiando al gobierno de Correa, dado que, ante los hechos de la operación Fénix, el gobierno de Uribe perdió el apoyo de diferentes gobiernos.

Muñoz (2015) recuerda que, además de estos dos países vecinos, también se presentaron durante las dos administraciones de Álvaro Uribe otros hechos relacionados con la seguridad, como fue el caso de Nicaragua. Ese país, que también hacía parte del bloque de izquierda conformado por Chávez, fue uno de los que más críticos de la administración Uribe principalmente por los hechos ocurridos durante la Operación Fénix. Fue así como durante la citada Cumbre del Grupo de Río en Cancún, en la que se convocó al debate entre presidentes para analizar los hechos de esa operación, mientras el presidente Uribe reiteraba sus disculpas al presidente Correa por haber ordenado el ingreso de helicópteros artillados colombianos a Ecuador sin haber previamente tratado el tema con él, Correa aprovechó para pedirle a Uribe que redujera su presencia militar en las aguas que rodean al archipiélago de San Andrés y Providencia.

De acuerdo con Chocontá (2014), la postura ideológica y militarista de Uribe para combatir a la guerrilla de izquierda presenta *“un alto nivel de compatibilidad (...) con la guerra contra el terrorismo internacional del presidente George W. Bush”*. Esa proximidad entre los dos modelos le permitió a Uribe contar con el respaldo internacional necesario para mantener su posición, a pesar de la intensa gestión que en sentido contrario lideró Hugo Chávez en la región, pues al fin y al cabo todos los países de América,

independientemente de su posición e ideología política, tienen una gran dependencia de la economía de Estados Unidos, incluyendo por supuesto, a Venezuela.

Esa posición de Uribe en materia de seguridad se vio favorecida en el terreno internacional por los hechos del 11 de septiembre, como quiera que las FARC cometían a nivel interno actos de terrorismo que en ese aspecto coincidían con los que la comunidad internacional repudiaba en ese caso a la organización Al Qaeda<sup>6</sup>. Fue por eso por lo que una de las estrategias de Uribe fue la de promover que diferentes países respaldaran la inclusión de las FARC dentro de la lista de organizaciones terroristas, pues de esa medida podría ser objeto de diferentes medidas que la comunidad internacional, liderada por Estados Unidos, estaba diseñando y aplicando para impedir la repetición de hechos como los del 9-11. De acuerdo con Santander, *“el terrorismo permite canalizar el discurso de la seguridad dentro de las principales preocupaciones de gran parte de la ciudadanía. Así mismo, permite asociar un problema netamente nacional con uno internacional que ha inspirado un discurso y una lucha a nivel global”* (2012, p. 18).

Esa estrategia del gobierno Uribe se ve opacada, también a nivel internacional, por los denominados *“falsos positivos”*. Esta situación se complicó para esta administración cuando, *“Amnistía Internacional, encontró que entre junio de 2006 y junio de 2007 al menos 280 civiles fueron asesinados extrajudicialmente por parte de la fuerza pública colombiana y que muchos de ellos fueron presentados posteriormente por esta fuerza como*

---

<sup>6</sup> Al Qaeda es una organización paramilitar yihadista, que emplea prácticas terroristas dentro de su plan de resistencia islámica alrededor del mundo, por lo que es señalada de ser una red de terrorismo internacional, responsable, entre otros hechos, de los ataques terroristas cometidos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, que incluyeron el derrocamiento de las Torres Gemelas de New York. (Gray, 2015)

*guerrilleros dados de baja en combate*” (Chocontá, 2014, p. 97). Según el estudio de Villa y Cárdenas (2013) las ejecuciones extrajudiciales llamadas “falsos positivos” no eran nuevas en Colombia, pero sí aumentaron 154 % entre el 2002 y el 2010. Se presume que hubo más de 3.000 víctimas por esta causa entre 2002 y 2008 (Human Right Watch, 2015). Esta situación debilitó las políticas de seguridad del gobierno, dado que dejó en duda los beneficios y la efectividad de la misma.

Como puede verse en este capítulo, la administración de Uribe Vélez llegó al poder elegida por una sociedad frustrada por las dilaciones e incumplimientos de la guerrilla de las FARC con el presidente Pastrana. Esa guerrilla no mostró un auténtico interés por lograr acuerdos, y el proceso fue percibido como una estrategia dilatoria, en unas condiciones de privilegios que incluyeron una zona de despeje donde los guerrilleros se desplazaban armados en camionetas ilegalmente decomisadas a civiles. Álvaro Uribe llega entonces a desarrollar una estrategia completamente contraria, de represión y de fuerza, por lo que su eslogan “*Mano firme, corazón grande*” fue aceptado y aclamado por multitudes.

Se observa a su vez que Uribe se propuso aplicar una política de seguridad que iba más allá de los límites nacionales y que su ejecución generó inconvenientes diplomáticos, especialmente con Colombia y Venezuela. Una conclusión adicional de este capítulo es que el gobierno de Uribe pudo llevar a cabo esta política de seguridad, en parte, gracias a su cercanía con la política antiterrorista del gobierno Bush, y al denominado Plan Colombia que, aunque buscaba primordialmente extinguir el narcotráfico, tuvo como su principal logro el fortalecimiento institucional del Estado, así como el fortalecimiento militar del Ejército.

### **3. PLANEACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTELIGENCIA PARA LA DEFENSA DE SUS ASPIRACIONES FRENTE A NICARAGUA POR PARTE DEL GOBIERNO COLOMBIANO**

El área del Caribe posee una superficie que abarca los 4'320.000 km<sup>2</sup> aproximadamente, las fronteras que posee son: por el oriente la corona de islas de las Antillas, y al occidente por el litoral del continente americano. Al confrontarlo con otros mares como el mediterráneo que posee una superficie de 2.500.000 km<sup>2</sup>, y el mar rojo cuya superficie es de 450.000 km<sup>2</sup>, se puede notar que es uno de los más grandes de la tierra, aspecto que es fundamental para evidenciar su importancia.

Gracias a su ubicación geográfica, el Caribe ha tenido una trascendental intervención en la parte histórica del hombre, ya que ha servido por ejemplo como plataforma militar para los conquistadores españoles, al igual que en estas áreas se han encontrado hidrocarburos, primordialmente en el golfo de México, así como en la zona de disputa entre Colombia y Nicaragua, lo que le otorga mayor grado de relevancia a la ubicación geopolítica y estratégica del Caribe.

En la parte Caribe se encuentra ubicado el archipiélago de San Andrés y Providencia y la parte correspondiente a Mosquito, áreas que tuvieron una representación trascendental en la época de la colonización para las grandes potencias.

La parte del archipiélago que se encuentra en conflicto entre Colombia y Nicaragua consta de una región reducida de tan solo 26km<sup>2</sup> y cuenta con 70.500 habitantes aproximadamente.

La Isla de San Andrés le faculta a Colombia poseer fronteras con países con los cuales su límite no es territorial como lo son: República Dominicana, Costa Rica, Guatemala, entre otros, igualmente el mar Caribe, por San Andrés, simboliza yacimientos de petróleo que son amparados por Colombia con el fin de impedir un perjuicio ambiental enorme.

A diferencia, para Nicaragua, esta área marítima simboliza el crecimiento territorial de su país y a su vez el robustecimiento dentro del Mar Caribe, beneficiándose por la cercanía con esta zona y a falta de cuidado por parte del Estado Colombiano sobre este territorio.

Debido al deseo de ambos países desde épocas anteriores por poseer dicha zona, y con el fin de resolver los enfrentamientos limítrofes a causa del procedimiento de colonización, a causa de que existe una disputa por poseer las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con sus respectivos cayos y las fronteras de la plataforma marina, las cuales poseen una enorme cifra de recursos tanto pesqueros como mineros donde se encuentran ubicadas estas islas y cayos, se llevó a cabo el tratado “Esguerra-Bárcenas” suscrito por el Ministro colombiano en Nicaragua, Manuel Esguerra y el Viceministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua José Bárcenas donde se negoció la delimitación de los territorios, el 24 de marzo de 1928, admitido por Colombia según la ley 93 de 1928 y legalizado por Nicaragua en Marzo de 1930.

Pero, para el año de 1980 las intenciones de Nicaragua sobre las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina resurgieron dentro del tema político de ese país, por lo tanto, bajo el presidente de la época, Daniel Ortega, quien manifestó ante el cuerpo diplomático de su país que el tratado Esguerra-Bárceñas era nulo, debido a que se había llevado a cabo durante una ocupación norteamericana. El 04 de febrero de ese año, teniendo en cuenta lo dispuesto por la Dirección de Relaciones Internacionales Parlamentarias de la Asamblea Nacional de Nicaragua, emite a través del Decreto No. 3245 una declaración sobre las Islas de San Andrés, Providencia y Territorios Circundantes, quitándole validez al tratado Esguerra-Bárceñas de 1928.

El gobierno de Nicaragua, buscando incrementar la situación de conflicto elaboró el denominado Libro Blanco, bajo el cual se esbozaban los argumentos que, según el gobierno, daban pie a la reclamación de los derechos sobre los territorios en disputa, teniendo en cuenta motivaciones de tipo histórico, geográfico y jurídico, que permitirían el cumplimiento de una política a largo plazo.

De igual forma, Colombia también esbozó su propio Libro Blanco de Defensa en el año 2003, donde se abordaron razonamientos de tipo histórico-jurídicos, e igualmente se precisó la postura del gobierno con relación a la intención de Nicaragua de determinar de manera unilateral la invalidación del Tratado Esguerra-Bárceñas, otro de los posicionamientos del gobierno colombiano fue mencionar que se debía estar de acuerdo con el *possidetis iuris* que textualmente traduce, “como poseías, poseerás”.

Con el transcurrir del tiempo, se hicieron múltiples pretensiones para dar solución al conflicto de manera directa, pero fueron fallidas, por lo tanto, a finales de los años 90's el

presidente de la época en Nicaragua, Arnoldo Alemán, determinó pasar dicho proceso a manos de arbitrios internacionales, enviando el proceso ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, proceso que fue realizado por el Embajador de Nicaragua en la Haya, el día 06 de Diciembre de 2001, donde solicitaban a la Corte, definir la soberanía sobre múltiples formaciones marítimas en el Caribe, y realizar una delimitación marítima de la plataforma continental entre Nicaragua y Colombia.

De otro lado, los razonamientos del gobierno Colombiano en defensa contra lo argumentado por Nicaragua, lo esboza de la siguiente manera: Inicialmente, teniendo en cuenta un principio geográfico, donde se aclara que no existe validez dentro del Derecho Internacional la consideración efectuada por parte de Nicaragua, donde expone que toda Isla dentro de la plataforma continental de un país debe corresponder al mismo país, debido a que por el hecho de que una isla que corresponda legalmente a un Estado, pero que se halle ubicada dentro de la plataforma continental de otro, éste último pueda adjudicarse el derecho de integrarla dentro de su territorio.

Otro de los juicios utilizados como defensa por parte del gobierno Colombiano es, que el argumento presentado por parte del gobierno Nicaragüense con relación a la invalidez del Tratado Esguerra-Bárcenas, no es legal, debido a que este tratado, no fue una orden o implantación, sino que éste se dio teniendo en cuenta la realización de múltiples aproximaciones, y que se concretó, posteriormente a varios periodos buscando solucionar el conflicto, debido a que este tratado no se llevó a cabo en secreto, ya que se realizaron deliberaciones del mismo tanto en el Congreso como en la prensa nicaragüense.

Otro argumento de Colombia en su defensa, es la soberanía de los pueblos, el consentimiento libre y voluntario que tienen los pobladores del Archipiélago de San Andrés y Providencia. De otro lado, también se argumenta el hecho de la soberanía que tiene Colombia sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia desde el inicio de la adhesión del mismo a la jurisdicción de Colombia.

Igualmente, Colombia manifiesta que Nicaragua tiene parte de verdad cuando afirma que el archipiélago se encuentra en la plataforma continental, aunque Nicaragua no ha practicado soberanía sobre las áreas marinas que estima, le pertenecen, por lo tanto, aunque la tesis expuesta por Nicaragua es valedera, no se puede considerar suficiente para solicitar un área donde habitualmente no se ha ejercido soberanía.

En el gobierno de Colombia bajo el mandato de Belisario Betancur, y con las cancillerías de Rodrigo Lloreda Caicedo y Augusto Ramírez Ocampo, fueron quienes lideraron los procesos del grupo Contadora, alejándose de las ideas de Nicaragua de la formulación de política exterior, como un componente de interés nacional, en base a lo expuesto por el canciller de Nicaragua Norman Caldera, quien aducía que la conducta asumida por Colombia era permanente, a raíz de lo cual el gobierno Nicaragüense usó el recurso de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), debido a que no llegaron a ningún tipo de convenio.

Después de que cada país presentara sus propios argumentos de defensa en noviembre de 2012 la CIJ, expidió la sentencia para determinar el caso, con posterioridad a 11 años de proceso, desposeyendo a Colombia de una gran parte de mar en la parte Caribe.

Se debe tener presente que, para la realización de la toma de las determinaciones en una nación, en cuanto a lo que tiene que ver con las relaciones internacionales, cuyos postulados tienen que ver con la toma de determinaciones que, de igual forma, se utilizan para producir tendencia de política exterior en una Nación, se trata de la política exterior.

Cuando se habla de política exterior, se hace mención a aquella porción de la política general, compuesta por el grupo de determinaciones y actos a través de los cuales se determinan los propósitos y se utilizan los mecanismos de un Estado para producir, transformar o interrumpir sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.

La evolución para este proceso se ha realizado en 4 etapas presidenciales: Andrés Pastrana (1998 al 2002), Alvaro Uribe Vélez en 2 mandatos (2002-2006 y 2006-2010) y por último Juan Manuel Santos (2010-2012).

En este estudio se analizará a continuación la posición de los dos últimos presidentes, y, por lo tanto, la política exterior que aplicaron para tratar de llevar a buen término el conflicto con Nicaragua.

### **3.1. Gobierno de Alvaro Uribe Vélez (2002 – 2010)**

Bajo el mandato del presidente Uribe, la directriz que tomó en cuenta a política exterior, fue destacar que se requería tomar una nueva postura a fin de dar soporte a la comunidad internacional con relación a la lucha contra el terrorismo, de igual forma, señaló que existía un nexo fuerte entre las políticas exterior e interna, por lo cual, determinó los propósitos generales teniendo en cuenta asuntos de soberanía nacional, fronteras, imagen

internacional, emigrantes, relaciones bilaterales y multilaterales y robustecimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto al conflicto con Nicaragua, en su periodo presidencial le correspondió presentar la contra memoria y la dúplica de Colombia, realizando una investigación con mucho ímpetu y análisis, junto con un procedimiento de información y asesoramiento por parte de la Comisión Asesora, los expresidentes y distintos estamentos nacionales.

De igual forma, el gobierno liderado por Alvaro Uribe, de acuerdo a lo expuesto en las memorias del Congreso para el año 2003, junto con la Cancillería de la época, instauró el “Grupo Interno de Trabajo sobre Territorio Insular Colombiano”, cuyas funciones principales, estaban las que se mencionan a continuación, de acuerdo a lo establecido por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el año de 2003.

La realización de estudios e investigaciones, así como la preparación de documentos especializados que constituyen soporte de las gestiones y medidas del Gobierno Nacional en esta materia. El grupo ha tenido a su cargo el análisis de la demanda elevada por Nicaragua el 06 de diciembre de 2001 y de la Memoria presentada por ese país ante la Corte el 28 de abril del año en curso. De igual manera ha preparado documentos y materiales para las reuniones de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores celebradas sobre este particular. El Grupo ha establecido así mismo un centro especializado de documentación, y elaborado más de medio centenar de documentos sobre diversos aspectos relacionados con el ejercicio público, pacífico e ininterrumpido de soberanía nacional sobre el Archipiélago de San Andrés desde el inicio de nuestra vida republicana (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003).

También durante el desarrollo de todo el procedimiento, el Gobierno Nacional efectuó múltiples asesoramientos con la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, conformada por expresidentes de la República y componentes del Congreso Nacional, de igual forma, una constante asesoría por parte de los ex cancilleres colombianos e influyentes juristas tanto a nivel nacional como internacional. También, se otorgaron asistencias tanto

especializadas, como cartográficas a los comisionados encargados de la defensa de Colombia ante la Corte Penal Internacional.

Teniendo en cuenta un balance de cómo fue presentado ante el país el conflicto con Nicaragua a través de los medios informativos, se puede testimoniar que el aspecto cuestionable con relación al conflicto, fue manejado con un nivel de impermeabilidad bastante alto por la parte gubernamental del país que tuvieron que enfrentar dicha situación.

Jamás se le advirtió al pueblo colombiano sobre la situación que se estaba presentando y la probable repercusión que pudiera tener dicho proceso, el asunto se concentró en el Ministerio de Relaciones Exteriores e igualmente la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. De igual forma, jamás se efectuaron etapas de socialización del proceso con la población del archipiélago, enseñándoles los pormenores de las tácticas jurídicas que emplearía Colombia en dicha situación. (Cadena & Devia, 2012)

Teniendo en cuenta el desarrollo informativo que tuvo el suceso en el país, se puede determinar que la preferencia de Colombia en la aplicación de la política exterior, es siempre buscar la protección o amparo de las normas jurídicas sobre las actuaciones de conveniencia política, debido a que Colombia no posee una capacidad económica o agresiva trascendental, lo cual provocó que el derecho se transformara en un valioso mecanismo para llevar a cabo la política. De igual forma, la adhesión a los principios del derecho internacional como la respuesta aquietante a las disputas, le ha facilitado a la Nación, sostener relaciones internacionales afables, sin llegar a resultados de mayor envergadura como la guerra, debido a que Colombia siempre se ha caracterizado por tener el menor índice de dificultades a nivel internacional (Cornejo, 2014).

Para el año 2007 la CIJ determinó el fallo con relación a las excepciones preliminares planteadas por ambas partes, aunque muchos de los requerimientos de Nicaragua le fueron negados, la población en Colombia no tuvo mayor conocimiento acerca de los dispuesto por el CIJ, demostrándose que la política exterior del país es conducida por unos pocos. El mandatario de la Nación, realizó un discurso, donde no se le manifestó todo el desarrollo de la problemática al país y jamás se le informó acerca de la ya no pertenencia del meridiano 82 como límite fronterizo del país, así pues, ni siquiera las autoridades del archipiélago sabían que este ya no formaba parte como límite marítimo del país.

Con Posterioridad al 12 de noviembre de 2012, la gran generalidad de la población pudo informarse acerca de la problemática real, motivo que generó diversas reacciones, censura a las determinaciones del gobierno, los medios de comunicación detonaron, y se dieron multiplicidad de especiales y artículos que describían la situación.

La manera en que se dirigió el conflicto con Nicaragua, deja ver que la política exterior del país es manejada por la burocracia, debido a que el Estado no es un actor unitario, su organización está dada por un conjunto de actores, los cuales poseen distintas prioridades sobre la actuación que se debe tomar con relación a un tema en singular. Por lo tanto, cada uno de quienes intervienen en la organización es importante dentro del proceso de la toma de determinaciones, donde cada uno de los que intervienen dentro de la organización es importante al tomar decisiones y procura implantar su punto de vista.

Igualmente se presentaron múltiples intervenciones de quienes consideraron responsable al mandatario de la época, así como al mandatario anterior, por no apartarse del

Pacto de Bogotá (bajo el cual se le otorga competencia a la CIJ) antes de que se denunciara a Colombia.

La política exterior que se manejó durante este gobierno, se vio encuadrada por la “estadounidización” a través del cual, no únicamente se dio un aislamiento en el subcontinente latinoamericano para Colombia, sino que mantener un alineamiento sin límites generó alejamientos con las naciones vecinas. El vínculo con Estados Unidos se robusteció de tal manera que el gobierno se olvidó de sus vecinos, sus relaciones y problemáticas y las consecuencias que puede provocar esto en el país.

Para el año 2010, se presentó ya el cambio de gobierno y con él se modificó la aplicación de la política exterior que se venía manejando.

### **3.2. Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2012)**

Con relación al conflicto con Nicaragua, el gobierno del presidente Santos, recibió el proceso en su parte final y tuvo que enfrentar el fallo, el cual produjo indisposición no solamente dentro de la sociedad, sino también en el ambiente político.

Dentro de las memorias del congreso 2010-2011 se puede constatar que en este gobierno se intentó proteger los intereses del país implicando a terceros dentro del proceso, como por ejemplo Honduras y Costa Rica, quienes solicitaron a la CIJ, ser acreditados para participar dentro del proceso principal, en condición de no parte, con el propósito de comunicar a la Corte la esencia de sus derechos e intereses de tipo jurídico dentro de la zona

de delimitación, que se podrían perjudicar por una determinación de la Corte en el suceso acerca de la delimitación marítima entre Colombia y Nicaragua.

Con la determinación de la Corte Internacional de Justicia en noviembre de 2012, ésta no acogió totalmente ninguno de los juicios establecidos, ya que no admitió la postura de Colombia con respecto a la línea media, debido a que estimó que el archipiélago está constituido solamente por las islas, por lo tanto, planteó la delimitación marítima a favor de Nicaragua hacia el Oeste en base a la plataforma continental, pero acatando los espacios marítimos que le corresponden a Colombia por dominio del archipiélago, constituido sin los cayos más al Norte.

Aunque el gobierno de Santos fue el que menos participación tuvo dentro del proceso, es el que le ha otorgado un uso muy controvertible, con relación al fallo y a la adaptación del mismo. Algunos sectores, no obstante la indisposición que generó el fallo, valoraron el trato que le otorgó el Ministerio de Relaciones Exteriores al tema, existiendo voces de aliento con relación al trabajo efectuado por María Ángela Holguín en su cargo.

El ex canciller Julio Londoño manifestó que se empleó una política de Estado imitada por once gobiernos distintos, y a Santos únicamente le tocó acoger el fallo de la Corte, por lo cual expresó: “La verdad es que Colombia salió bien librada en el fallo, porque las principales pretensiones de Nicaragua fueron rechazadas” (Criollo, 2015).

Después de que se dio el fallo por parte de la CIJ el presidente Santos, realizó una alocución al país para esclarecer lo sucedido, las repercusiones y la importancia del fallo para el país. En esta alocución resalta las perspectivas positivas del fallo, también efectúa

fuertes apreciaciones con relación a la delimitación marítima final y manifiesta que la Corte al demarcar la línea incurrió en faltas graves.

Con posterioridad de casi diez meses, y de acuerdo con un artículo de la revista *Semana*, el gobierno valoró las probables determinaciones jurídicas y planteó una solución objetiva y neutral, declarando que la sentencia no era adaptable, entre tanto, no se lleve a cabo un tratado que proteja los derechos de los colombianos. (*Semana*, 2013).

Por lo tanto, Santos eligió tomar una variedad de determinaciones para usar el fallo de la Corte Internacional de Justicia, para lo cual, manifestó por medio de un decreto presidencial la existencia de un área denominada “zona contigua integral”, lo que significa, que Colombia junta todas las circunscripciones insulares en el mar Caribe Occidental, donde continuará practicando soberanía. Santos definió bajo el señalamiento a través de un mapa, que esta área posibilitaría gobernar de manera eficiente el archipiélago de San Andrés y sus aguas, a fin de vigilar la seguridad y amparar los recursos del archipiélago.

De igual forma, decidió interponer recursos de rectificación ante la Corte con relación al fallo, que será dirigido por una firma de abogados franceses llamados Volterra Fietta, quienes poseen una perspectiva bastante positiva frente al desarrollo del caso. Entre tanto se dé el recurso, no ha habido aproximaciones ni convenios con Nicaragua, en relación a la posición actual de los pescadores, debido a que, para el Presidente Santos, esta situación podría entorpecer actuaciones venideras con relación a la problemática acontecida.

De igual forma, en el gobierno de Santos, se presenta otro dilema debido a que, en el mes de marzo de 2016, la Corte Internacional de Justicia se proclamó competente para las demandas interpuestas en noviembre de 2013, una de ellas, busca una plataforma continental

extendida al oriente del archipiélago de San Andrés y otra, por el no acatamiento del fallo de 2012.

Después de un estudio con expertos sobre el tema, el presidente Santos notificó que Colombia no iba a asistir ante la Corte Internacional de Justicia. Aunque esta determinación provocará más dificultades que soluciones, debido a que el estatuto de la CIJ, bajo su artículo 43 donde se fija que, si una de las partes no asiste, la otra parte puede solicitar a la corte que sentencie a su favor, otorgándole más prerrogativas a Nicaragua frente al proceso.

El gobierno de Santos, de igual forma, ha enunciado la posibilidad de realizar negociaciones directas en Managua con el fin de darle solución al conflicto, aunque si no se tuvo en cuenta el fallo, el no asistir ante la corte y con otras determinaciones, no cuenta con unas buenas relaciones que le permitan un acercamiento con el gobierno de Nicaragua para conseguir realizar las negociaciones directas.

Por lo tanto, la Nación debiera tomar este acontecimiento como una ocasión que le permita ser considerado como líder en la región, realizando la negociación de manera directa, y permitir la intervención de otros países que se hayan podido ver afectados por la determinación y así reconstituir a sus vecinos.

Analizando la situación se puede determinar que la política exterior colombiana durante este gobierno, no ha tenido mayores avances en cuanto al manejo de la política exterior. Al igual que en el gobierno de Uribe, no se dieron herramientas indicadas para comunicarle a la gente sobre lo que ha acontecido con el proceso.

Por lo tanto, en cuanto a la política exterior del país, debe actualizarse, es decir entrar dentro de las relaciones internacionales del siglo XXI, transformarla en una política pública de Estado, es decir, que esté basada en el asesoramiento de las instituciones del Estado y de los sectores sociales que se vinculan con las relaciones internacionales del país. (Atencio & Celeno, 2016)

#### **4. ACCIONES DE CARÁCTER PREVENTIVO ADELANTADAS POR EL GOBIERNO COLOMBIANO PARA ENFRENTAR LAS PRETENSIONES DEL GOBIERNO DE NICARAGUA EN MATERIA LIMÍTROFE**

Pabón (2016) señala la necesidad de rediseñar la política exterior de Colombia no solamente debido a la situación que se presentó en el fallo adverso en el conflicto con Nicaragua sino a diferentes hechos en los cuales los resultados frente a la defensa del territorio no han sido los mejores; *“de hecho, ha sido una política exterior que condujo a la pérdida de Panamá, parte del territorio del sur del país, y últimamente, a la pérdida de una gran porción del territorio marino frente a Nicaragua”*(p.103).

Las razones por las cuales se cuestiona la gestión del Estado colombiano en el caso del conflicto con Nicaragua son varias. Cavelier y Lozano (2004) registran que la Cancillería de Colombia ha excepcionado la competencia de la Corte Internacional de Justicia, limitándose a la fecha en que fue firmado el Tratado Esguerra Bárcenas, alcanzado en 1928 entre la República de Colombia y la República de Nicaragua sobre cuestiones territoriales entre los dos países, y específicamente sobre la soberanía de la costa de Mosquitos y las islas del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Advierten que la mencionada Corte no puede conocer de reivindicaciones territoriales y marítimas sin acuerdo previo entre las partes. Adicionalmente, el Pacto de Bogotá, que se conoce en el hemisferio americano como el Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas y que se aprobó en la IX Conferencia Panamericana realizada en la capital del país, *“no puede utilizarse de ninguna forma ni por ningún país para declarar la nulidad de un*

*Tratado internacional o de límites, ni llevar a cabo una delimitación territorial y marítima sin previo consentimiento de los implicados” (p.224).*

Es decir que al aceptar la intervención de la Corte de la Haya para mediar en este conflicto, el gobierno colombiano desconoció en su propio perjuicio que ya existía un acuerdo con Nicaragua sobre el asunto objeto de controversia. Adicionalmente, si Nicaragua hubiera considerado que ese acuerdo debía revisarse, a pesar de haber sido suscrito de manera soberana entre los dos Estados, debió proceder en concordancia con establecido en la Convención de Viena para los casos en que se aspira a una nulidad de un tratado por vía de una solicitud unilateral. Señalan que el acto ilícito internacional de declarar nulo e inválido un tratado limítrofe no da acceso a un sistema de solución de controversias jurídicas, tal como hizo Nicaragua al acudir ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya. Estas razones se resumen en que el gobierno de Colombia no debió aceptar la intervención o competencia de esta Corte para resolver las pretensiones de Nicaragua. Al aceptarlo, no solamente le permitió a ese país surtir un proceso que no era aplicable, sino que, además, se constituyó en su propio desconocimiento al acuerdo suscrito entre los dos países para definir los límites fronterizos.

En 1980, cuando Nicaragua acudió a esa Corte, ésta debió estudiar los antecedentes de las relaciones entre los dos países y, al identificar la existencia de un acuerdo directo, abstenerse de tramitar la solicitud; al no hacerlo, desconoció el principio *ius cogens*, “*pacta sunt servanda*” (lo pactado obliga). Si bien Nicaragua también incurrió en esta falta, obviamente lo hizo con un interés de mejorar las condiciones acordadas de manera directa entre los dos países. En cambio, Colombia nunca debió concurrir a los requerimientos de la

Corte de la Haya, más no por desconocer a este Tribunal de manera general, sino para ser congruente con el hecho de que esa competencia general no tenía aplicación para el caso específico del conflicto limítrofe con Nicaragua, el cual ya se había resuelto decenios antes. En caso de que Colombia hubiera hecho uso de su opción de no acudir al proceso, se hubiera aplicado el reglamento de la propia Corte de la Haya, que en su artículo 38 establece que el proceso ni siquiera se hubiera inscrito, con lo cual no hubiera podido ni siquiera iniciarse. Es decir que no era suficiente con que Nicaragua solicitara la intervención de la Corte y que ésta aceptara de manera irregular su propia intervención, sino que además se requería, tal como sucedió, que Colombia aceptara dicho requerimiento. Esto indica que la actitud de Colombia no fue pasiva frente al proceso y que no se vio obligada a recurrir, sino que lo hizo de manera consciente y activa.

De acuerdo con el artículo 109 de la Constitución Política de Colombia, los límites territoriales solamente se pueden modificar como consecuencia de un laudo arbitral o en cumplimiento de un tratado internacional. La Corte de la Haya no tiene entonces la competencia de modificar los límites del país, dado que no se trata de un laudo arbitral sino de una sentencia de un tribunal internacional, dado que esa facultad está explícitamente excluida en el citado artículo. La solicitud de Nicaragua para que la Corte de la Haya revisara el tratado se hizo argumentando que el mismo se suscribió debido a que Colombia y Estados Unidos se aliaron para imponerle a ese país un tratado lesivo a sus intereses y que:

Es nulo todo Tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho

internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

Sin embargo, si esta era la argumentación de Nicaragua para invocar la nulidad del acuerdo directo, lo primero que debió hacer la Corte de la Haya fue exigir y verificar las pruebas de que esa alianza se dio al momento de celebrar el acuerdo de 1928. Hasta tanto, de acuerdo con Cavelier y Lozano (2004), “que la única intervención que Colombia debía aceptar de esa Corte Internacional de Justicia era un pronunciamiento expreso sobre si el Tratado Bárcenas Meneses-Esquerro estaba o no en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general o *ius cogens*, es decir, si concuerda con la Convención de Viena, o si lo viola.

No obstante, esta no fue la única falla grave del Estado colombiano frente a las pretensiones de Nicaragua y en el manejo de las circunstancias que rodearon el fallo de La Haya. De acuerdo con el libro de Noemí Sanín Posada y Miguel Ceballos Arévalo titulado “*La llegada del Dragón: ¿falló La Haya?*” (2013) cuestionan la intervención de esta corte y se refieren al ocultamiento de un contrato suscrito entre el gobierno de Nicaragua y una empresa china en octubre de 2012, pocos días antes del fallo. Mediante ese contrato se entregó en concesión por un término de cien años la explotación de aguas en el mar Caribe para la construcción de un canal interoceánico destinado a competir con el Canal de Panamá. De llegarse a concretar ese proyecto, Nicaragua obtendría beneficios económicos debido a que el Canal de Panamá presenta limitaciones en el ancho de los buques que lo pueden atravesar, a pesar de su reciente ampliación. Si la opción propuesta por Nicaragua

permite superar esa limitante, el comercio internacional marítimo podría basarse en buques más grandes, lo cual generaría importantes ingresos por concepto de fletes y reduciría el tiempo de viaje de cargas que vienen de oriente a occidente y que en la actualidad se deben fraccionar en buques más pequeños. Sanín y Ceballos afirman que la pretensión de Nicaragua de construir este canal interfirió con el fallo de La Haya porque dentro de los jueces de ese Tribunal estaban miembros interesados en favorecer al gobierno de ese país; la excanciller Sanín inclusive se marginó de la Comisión de Relaciones Exteriores de la cual hacía parte, por considerar que el Gobierno nacional ignoró las advertencias que, de manera confidencial, ella había hecho al interior de esa comisión y que, al ser desconocidas, motivaron su decisión de hacer públicas sus denuncias a través del citado libro.

Además de lo anterior, de acuerdo con el expresidente Alfonso López Michelsen, cuando Colombia adhirió a la Corte de La Haya lo hizo bajo el entendido de que esa Corte no tenía competencia retroactiva para pronunciarse sobre hechos anteriores a la fecha del tratado de adhesión en 1937 (El Tiempo, 2002). Ya desde que esa Corte desconoció el meridiano 82 como frontera marítima entre los dos países y *“efectuó una delimitación favorable a Nicaragua, sin tener en cuenta el origen inmoral de la Demanda incoada por ese Estado, que decidió unilateralmente en febrero de 1980, en estruendoso acto ilícito internacional, declarar inexistente el Tratado Esguerra-Bárcenas de 1928”* (Pinzón, 2013) se podía prever que ese tribunal no daba señales de imparcialidad.

Si bien Colombia intentó argumentar que la Corte no tenía competencia para resolver el caso demandado por Nicaragua, el gobierno consideró que era mejor presentarse y presentar los argumentos para evitar que fallara en ausencia.

Mientras el gobierno trataba de mantener el optimismo, afirmando que los argumentos de Colombia eran muy sólidos, (...) especialistas como José Joaquín Caicedo sostenían que todos los precedentes indicaban que la Corte consideraría que el Tratado de 1928 no había definido los límites marítimos y por lo tanto que tenía el derecho, de acuerdo con el Pacto de Bogotá, a decidir sobre cuestiones no resueltas por Tratados internacionales antes del Pacto, y procedería a hacer una delimitación de acuerdo con el Derecho del Mar. (Melo, 2013)

Por otro lado, el gobierno de Colombia no dimensionó suficientemente los actos de Nicaragua en las aguas objeto de controversia. Ya en 1967 se había presentado un incidente que se originó en el otorgamiento de concesiones para explotación petrolera por parte de Nicaragua a una empresa de esa industria; sin embargo, el conflicto solamente se vino a agudizar en 1980, cuando la cancillería colombiana publicó el Libro Blanco de la República de Colombia (Uribe, 1980), en el que se respondía a uno similar publicado por el canciller de Nicaragua y en el cual se alegaba la supuesta irregularidad en la adopción del tratado-Esguerra-Bárceñas. (Cárdenas, 2014)

## 5. RELACIÓN ENTRE EL MANEJO DEL GOBIERNO A LOS HECHOS EMERGENTES EN EL MARCO DEL CONFLICTO CON NICARAGUA Y EL RESULTADO FINAL

La Corte Internacional de Justicia es el ente que actualmente genera obligaciones de cumplimiento en el derecho internacional. La búsqueda en procura de dar fin al conflicto entre Colombia y Nicaragua no dio el resultado esperado, lo cual generó una nueva demanda contra Colombia, queriendo marcar un suceso de importancia no solo a nivel jurídico internacional sino también político, aspecto que implica la intervención del Estado, donde el gobierno colombiano no se ha involucrado de manera conveniente para el buen desarrollo de dicho proceso.



<http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-que-quiere-nicaragua-con-las-nuevas-demandas-ante-la-haya/465914>

Dentro de la sentencia del 19 de noviembre de 2012 establecida por la CIJ, ésta instauró la frontera marítima entre Colombia y Nicaragua y acordó la soberanía de Colombia sobre los cayos de Quitasueño, Roncador, Serrana, Serranilla y Bajo Nuevo, pero dejando Quitasueño y Serrana como enclaves en aguas nicaragüenses. La reacción del presidente de Colombia, con relación a la determinación tomada por la CIJ fue casi inmediata, y a su vez en el pueblo colombiano se reflejó un sentimiento de desorientación y de expropiación, en base a las declaraciones otorgadas por el propio presidente. Estos sentimientos de la población, aunado a las explicaciones del presidente, hacen ver una reacción tanto del pueblo como del mandatario, muy interior y perdida con el contacto de la realidad, dejando a un lado todos los sucesos históricos del caso.

Después de que fue conocida la sentencia, el presidente Santos se dirigió al país a través de una alocución, bajo la cual inició manifestando sobre la ratificación de la soberanía del país en cuanto el archipiélago y la real validez del tratado de 1928. Las palabras de Santos, dentro de las declaraciones sobre el límite marítimo, son las que se detallan a continuación.

La Corte abordó también otro tema: La delimitación marítima entre Nicaragua y Colombia. Como recordarán, en el año 2007 la Corte de La Haya determinó que el meridiano 82 –que por mucho tiempo los colombianos habíamos considerado como el límite marítimo entre Nicaragua y Colombia- no era en realidad un límite marítimo sino una línea de referencia, y, por lo tanto, se declaró competente para establecer la delimitación marítima entre los dos países. La Corte, en su fallo, traza una línea que empieza al occidente del archipiélago, entre nuestras islas y la

costa de Nicaragua. Si bien esto es positivo para Colombia, la Corte, al trazar la línea de delimitación marítima, cometió errores graves que debo resaltar, y que nos afectan negativamente (Santos, 2012)

Otra declaración del presidente Santos, en su momento, fue en el sentido de que estas faltas radicaban en no continuar la línea de frontera definida según el Tratado Esguerra-Bárceñas, expandiendo la línea de frontera a las 200 millas de la costa nicaragüense, lo que, según palabras del Presidente Santos: “significa una reducción de los derechos de jurisdicción de Colombia sobre las áreas marítimas”. De igual forma, el presidente debatió sobre la determinación de la Corte al establecer enclaves en aguas nicaragüenses y manifestó que la Corte incidió en “omisiones, errores, excesos, inconsistencias, que no podemos aceptar”. De igual forma, recalcó que Colombia se caracteriza por respetar el Derecho Internacional, pero que la Corte había presentado fallas, por lo que la adaptación de la sentencia se hacía complicada, debido a que iba en contraposición de la Constitución del país, y terminó argumentando que: “(...) *pueden tener la seguridad de que obraremos respetando las normas jurídicas –como ha sido la tradición de nuestro país- pero también defendiendo con firmeza y determinación los derechos de todos los colombianos* (Santos, 2012)

Así expuso el presidente ante los colombianos, lo instaurado por la CIJ, al crear un límite marítimo que desfavorecía a Colombia y que no había tenido en consideración lo instaurado en el Tratado de 1928, posición que indicaba un abandono por parte del presidente de la esencia jurídica el meridiano 82, las demandas trascendentales de Nicaragua y la carencia de propósitos por parte de Colombia, de instaurar un acuerdo con Nicaragua para fijar el límite entre los dos países. Por tal motivo, la alocución de Santos,

empezó a difundirse y a generar dentro de la población una sensación de desorientación, de daño, trayendo a la memoria sucesos como la separación de Panamá y fomentando un sentimiento de nacionalismo y oposición al fallo de la CIJ.

Posterior al 28 de noviembre de 2012, el presidente Santos comunica que Colombia había denunciado el Pacto de Bogotá, a fin de salirse de él, buscando el propósito de que no aconteciera lo que ocurrió con el fallo del 19 de noviembre, que “condujo a un resultado manifiestamente contrario a la equidad” y “lleva a un grave detrimento de los intereses nacionales, como los derechos de los colombianos que viven en el archipiélago, la protección de la reserva marina Sea Flower y la posibilidad de acceder a los recursos naturales” (Santos, 2012) . Igualmente, el presidente manifestó que no se analizó la trascendencia de una norma fundamental: “los límites entre los Estados deben ser fijados por los propios Estados. Las fronteras terrestres y los límites marítimos entre los Estados, no deben quedar en manos de una corte, sino que deben ser fijados de mutuo acuerdo por los Estados mediante tratados”, por tal motivo, se tomó la determinación en cuestión, de la misma manera que lo habían efectuado otras naciones, que continuaban acatando los Derechos Internacionales, como lo venía haciendo Colombia. (Santos, 2012)

De manera frecuente se realizaban visitas del presidente Santos a la Isla, donde manifestaba su aporte en inversión de distintos planes y proyectos y la confirmación a la inaplicabilidad del fallo, hasta tanto no se resolvieran los derechos de los pescadores, así como un aspecto final, que era la instauración en septiembre de 2013 de la “Zona Contigua Integral”.

El presidente Santos confirmó el 09 de septiembre de 2013, que la sentencia no era adaptable, sino hasta el momento en que se ejecutara un tratado que amparara los derechos de los colombianos y fuese ratificado de acuerdo a lo instaurado por la Constitución. Otra determinación establecida por el presidente, fue la de instaurar una Zona Contigua Integral, la cual está definida como una franja de mar contigua al mar territorial, que se puede expandir hasta 12 millas calculadas desde la línea de base donde se calcula la anchura de mar territorial, con el establecimiento de esta zona, se buscaba unificar las zonas contiguas de todas las islas y cayos del país. Finalmente, el presidente señaló también que el país paralizaría los propósitos de Nicaragua de conseguir expansión en su territorio, con toda la severidad que se necesita.

Como se puede apreciar, el gobierno de Colombia al recibir las determinaciones de la sentencia por parte de la CIJ del año 2012, dejó de lado los sucesos claves que se dieron a partir de 1928, primordialmente desde 1969 cuando Colombia instauró de forma unilateral el meridiano 82 como límite marítimo. De igual forma, los gobiernos del país descuidaron y olvidaron su política exterior, asimismo desde el año 1969, fecha desde la cual todos los gobiernos conocían la falta de efectividad de tipo formal de dicho límite, pero no llevaron a cabo ningún tipo de acuerdo con Nicaragua que permitiera instaurar una frontera real, aspecto que también permite ver la descalificación del país para sostener un vínculo correlativo con Nicaragua.

Todas estas problemáticas y descuidos, le facilitaron a Nicaragua para poder interponer ante la Corte Internacional de Justicia la solicitud interpuesta para establecer dichos límites.

Con relación a la reacción inminente de Colombia en cuanto al fallo del 2012, se puede ver que se declaró que se había perdido espacio marítimo y que esa situación se daba por los deseos expansionistas de Nicaragua. Se presentó la situación teniendo en cuenta la sensación de lealtad a la patria y el nacionalismo para buscar proteger la soberanía del país, e igualmente buscar resguardarse contra el expansionismo de Nicaragua.

A este respecto, se generó entre el 2007 y el 2012 una “etapa de trauma” que alude a etapas en donde el tiempo pacífico de la historia emblemática y soñada, confirma la soberanía del poder estatal y que es reprimida por los sucesos reales. Con relación a esta etapa de trauma que radicó en la supresión del meridiano 82 como límite marítimo con Nicaragua, se produjeron distintos análisis y posturas frente a la sentencia que configuraron lo denominado “la lucha por la memoria” (Weldes & Laffey, 2010).

Dentro de estas posturas, se encuentra la de tipo oficial, que advertía con ciertos obstáculos la aplicabilidad de la sentencia y estimaba que se había perdido espacio marítimo, debido a que la CIJ no había tenido en cuenta la soberanía del meridiano 82 y su utilidad histórica. También se olvidaron los sucesos que se dieron en 1969 y 1980, y la carencia de propósitos de entablar un acuerdo con Nicaragua. De otro lado, se hallaban aquellas posturas que rememoraban sucesos históricos que señalaban que Colombia no tenía posesión sobre este espacio marítimo y que no se había perdido mar en la sentencia de la CIJ.

Aunque surgió una pugna entre estas dos posturas, que terminó en la victoria de la primera posición, por ser la disertación de tipo oficial que se propaga en la sociedad por medio de entidades de poder, con las que no cuentan quienes deseaban dejar ver la realidad,

y no permitir que la sociedad olvide sucesos claves para comprender la realidad de lo que ciertamente ocurría. Es decir, que el gobierno de Colombia, quiso instaurar una memoria en la sociedad de tipo “autista”, donde no se fijaran en los sucesos de la historia, y tampoco la realidad de las cosas, sino aquellos sucesos que se deseaban enseñar y recordar, donde juega un rol trascendental la identidad (Weldes & Laffey, 2010, pág. 372), debido a que en este suceso, el pueblo colombiano recuerda y tiene en su conciencia lo ocurrido con Panamá. Por tal motivo, se usa el discurso y la identidad con el fin de producir una nueva sensación de pérdida, tratando de provocar un olvido real de los acontecimientos y así producir nuevas ideologías y simbologías, debido a que el proceso del autismo es un suceso que se usa como mecanismo contingente, y en muchas ocasiones como herramienta elegida, donde el poder y los intereses institucionales se encuentran moderados por las entidades, buscando crearle imágenes a la memoria pública y a las ideas que de ella surgen. (Pinillos, 2016)



<http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-que-quiere-nicaragua-con-las-nuevas-demandas-ante-la-haya/465914>

## 6. CONCLUSIONES

De acuerdo con la revisión de los referentes teóricos, dentro de la inteligencia estratégica la primera variable clave que se debe considerar son los objetivos, y dentro de ese grupo ocupan el nivel más alto los objetivos nacionales; también se observó que la segunda variable clave es el ambiente de seguridad.

A partir de esas dos variables viene en tercer lugar la de estrategias, que se entiende sometida a las primeras, es decir, en una posición de menor importancia que las primeras; en otras palabras, las estrategias deben conducir a que se logren los objetivos que se hayan definido y a que se preserven las condiciones de seguridad que el país necesita. Una vez definida la estrategia, se definen los medios, los recursos y se identifican los riesgos que existen y que pueden ocasionar el fracaso de toda la estrategia.

Al aplicar esa secuencia jerárquica de las variables claves, la pregunta que surge para poder evaluar la efectividad de la inteligencia estratégica diseñada y aplicada por los gobiernos de Colombia frente al conflicto limítrofe con Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia es si el objetivo era mantener el territorio nacional, o preservar el respeto del ordenamiento jurídico de esa institución internacional. Si se concluye que el objetivo central era la defensa de las aguas objeto de disputa, resulta evidente, a la luz del fallo de 2012, que el gobierno nacional no aplicó de manera efectiva la inteligencia estratégica, si se tiene en cuenta que dicho fallo condujo a la pérdida de territorio marítimo.

Y si se establece que el objetivo consistía en respetar los antecedentes jurídicos del la CIJ, con la expectativa de que al lograr ese objetivo se podría esperar que finalmente

Colombia podría recuperar más tarde el territorio en caso de que el fallo de 2012 hubiera resultado contrario a los intereses nacionales, tal como en efecto sucedió, la conclusión es que también este objetivo se perdió. Y tanto se perdió, que, tras el fallo Colombia decidió retirarse de la CIJ, es decir, si ese hubiera sido el objetivo, hubiera sido un objetivo errado, dado que el fallo de la CIJ es inapelable y, por lo tanto, de obligatorio cumplimiento.

Con base en lo anterior, la conclusión central del trabajo es que el gobierno de Colombia no fijó y menos aun ejecutó un mecanismo de inteligencia estratégica para la defensa de sus intereses en disputa con Nicaragua. Los gobiernos se centraron de manera errada en argumentar que ya existía un acuerdo directo entre los dos países y que, como consecuencia de ello, la CIJ era incompetente para resolver el conflicto.

Y esa estrategia fue errada porque resultaba evidente que si el gobierno de Nicaragua acudió ante esa institución era porque, de manera tácita o expresa, ya no interesa la diferencia, ese gobierno pretendía desconocer ese acuerdo directo entre los países. Es más, ya desde 2007 cuando la CIJ decidió desconocer el meridiano 82 como límite entre ambas naciones, era no solo claro sino expreso que no le interesaba que entre los dos países existiera un acuerdo.

Sin embargo, la falla de Colombia no se limitó a omitir un proceso de planificación y ejecución de inteligencia estratégica, sino que además omitió también la preparación de alternativas ante la eventualidad de que el fallo resultara contrario a los intereses del país. Si bien no era posible que ese tipo de estrategias llegaran a ser de conocimiento público, resultaba necesario que la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores o directamente el

gobierno colombiano exploraran con suficiente tiempo las alternativas que tenía el país si el fallo resultara adverso, cosa que evidentemente no se hizo.

Los intereses geopolíticos que otros gobiernos tienen en el manejo de los conflictos existentes entre los países de América Latina pudieran haberse empleado para que, por las vías diplomáticas, países como Estados Unidos y/o sus aliados mediaran en el proceso y ejercieran su influencia para favorecer los intereses de Colombia. A pesar de que en teoría la CIJ falla exclusivamente en derecho, el mismo fallo es evidencia de que ese principio no es completamente cierto, y Nicaragua actuó evidentemente de manera más efectiva, estratégica e inteligente.

Si algún aprendizaje útil queda de esa importante pérdida, es que el gobierno debe siempre precisar en estas situaciones cuál es su objetivo, qué es lo que quiere lograr y, a continuación, qué pasos alternativos debe o puede adelantar con ese fin. Lamentablemente quedó demostrado, y se sabía desde antes del fallo definitivo, que para la CIJ no siempre resulta prioritario mantener la estabilidad jurídica y que, por lo tanto, pueden presentarse este tipo de reveses. Adicionalmente, esta experiencia puede darse en otros organismos y escenarios internacionales, por lo que este razonamiento también debe tenerse en cuenta en esos otros casos. Pareciera que para Colombia, o al menos para sus gobiernos, resultaba demasiado importante evitar la confrontación militar con Nicaragua, y tal vez el gobierno de ese país pudo notar y aprovechar esa tendencia; esta actitud concuerda con los planteamientos de Mahan respecto de evitar el sufrimiento innecesario para los nacionales; sin embargo, al asumir esa actitud, los gobiernos que manejaron esta situación omitieron la experiencia histórica de otras naciones que han acudido a la presión militar para defender lo

que la justicia no les ha reconocido, tal como se registra en los antecedentes internacionales expuestos en este trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

Adams, S., 1994. *Guerra de números, una memoria de inteligencia*. Hanover: Steerforth.

Atencio, J. & Celeno, E., 2016. *Evaluación de la toma de decisiones de los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos en el contexto de la disputa marítima con Nicaragua*. Bogotá: Universidad de la Salle.

Baeufre, A., 1985. *Introducción a la estrategia*. París: Instituto Francés de Relaciones Internacionales.

Bartlett, H., Holman, P. & Somes, T., 1995. The Art of Strategy and Force Planning. En: H. Bartlett & P. S. T. Holman, edits. *Strategy and Force Planning*. Newport: U.S. Naval War College Press., pp. 15-27.

Bautista, Ó. D., 2007. *La ética en la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos. Memoria para optar al grado de Doctor..* Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Cadena, W. & Devia, C., 2012. Conflictos de delimitación marítima y la Convemar: Una mirada desde Colombia.. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, pp. 199-223.

Cárdenas, F. (. D. I. Y. S. D. C. C. L. P. D. E. I. A. D. Y. D. D. F. S. L. C. T. Y. M. (. C. C. 2. D. L. C. (. L. a. I. C., 2014. Derecho Internacional Y Su Diálogo Circular Con La Política Doméstica E Internacional: Antes, Durante Y Después Del Fallo Sobre La

- Controversia Territorial Y Marítima (Nicaragua C. Colombia) 2012 De La CIJ. *Anuario de Derecho Público UDP*, pp. 543-571.
- Cavelier, G. & Lozano, A. L., 2004. El ataque de Nicaragua a la soberanía colombiana: punto vital:¿ controversia internacional o violación de ius cogens?. *Relaciones internacionales*, Issue 70, pp. 215-228.
- Cline, R., 1975. Opinión: una política sin inteligencia. *Foreign Policy*, Volumen 1975, pp. 121-135.
- Cornejo, E., 2014. *Análisis comparado de la política exterior de Perú y Colombia respecto al Derecho Internacional Público en los diferendos peruano-chileno y colombiano nicaraguense ante la Corte Internacional de Justicia (2001-2008)*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Criollo, O., 2015. ¿Es hora de darle un vuelco a la diplomacia Colombiana?. *El País*, 06 Septiembre, p. Noticias.
- El Tiempo, 2002. La comedia de las equivocaciones. *El Tiempo*, 4 agosto.
- Gates, R., 1988. La CIA y la Política Exterior Americana. *Asuntos exteriores*, 66(2), pp. 215-230.
- Goodman, M., 2008. *Fracaso de la Inteligencia: El Declive y Caída de la CIA*. Lanham, EE UU: Rowman & Littlefield.
- Gray, J., 2015. *Al Qaeda and what it means to be modern*. New York: Faber & Faber.
- Hernández Sampieri, R., 2010. *Metodología de la Investigación*. Bogotá: McGraw Hill.

- Hilsman, R., 1953. Intelligence and Policy-Making in Foreign Affairs. *World Politics*, 5(2), pp. 1-45.
- Immerman, R., 2008. Intelligence and Strategy: Historicizing Psychology, Policy and Politics. *Diplomatic History*, 2008(32), pp. 1-23.
- Kent, S., 1949. *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Americana*. Hamden, EE UU: Archon Books.
- Lippman, W., 1920. *Liberty and the News*. New York: Harcourt, Brace and Howe.
- Mahan, A., 1899. The Peace Conference and the Moral Aspect of War. *The North American Review*, 169(515), pp. 443-447.
- Mahan, A., 1905. The Negotiations at Ghent in 1814. *The American Historical Review*, 11(1), pp. 68-87.
- Mahan, A., 1911. Armaments and Arbitration. *The North American Review*, 193(666), pp. 641-652.
- Mahan, A., 1912. *Armaments and Arbitration, Or, The Place of Force in the International Relations of States*. Chicago: The Lawbook Exchange, Ltd...
- Mahan, A. & Beresford, C., 1894. Possibilities of an Anglo-American reunion. *The North American Review*, 159(456), pp. 551-573.
- Marrin, S., 2016. Por qué el análisis de la inteligencia estratégica tiene influencia limitada en la política exterior de Estados Unidos. *Inteligencia y Seguridad Nacional*, Volumen 2016, pp. 1-18.

- Martínez, A., 2017. El Caribe, como concepto de Mare Nostrum en la teoría de Alfred Thayer Mahan. TIEMPO Y ESPACIO, 33(64).. *Tiempo y Espacio*, 33(64), pp. 441-460.
- Melo, J., 2013. Presentación. En: A. Copello, J. Pinzón & A. Lozano, edits. *El Fallo sobre San Andrés y el papel de la Universidad*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, pp. 1-5.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003. *Memoria al Congreso Nacional 2002-2003*, Bogotá: Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.
- Montero, L., 2010. Política exterior de seguridad estadounidense en la post guerra fría y el mundo post 11 de septiembre. *Revista de relaciones internacionales estrategia y seguridad*, 1(2), pp. 105-120.
- ONU, 1945. *Carta de la ONU. Primer párrafo*. Washington: ONU.
- Pabón, J. A., 2016. Política exterior, autonomía regional y derechos humanos en Colombia. *Advocatus*, Volumen 20, p. 103.115.
- Paz, J., 2014. Inteligencia Estratégica en América Latina. *Military Review*, Volumen 2014, pp. 25-64.
- Pillar, P., 2011. *Intelligence and U.S. Foreign Policy: Iraq, 9/11, and Misguided Reform*. New York: Columbia University Press.

- Pinillos, L., 2016. *El autismo de Colombia en su reacción al fallo de la Corte Internacional de Justicia e 2012 a la luz del constructivismo crítica de Jutta Weldes y Marck Laffey*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Pinzón, J., 2013. Dialogar con Nicaragua para hacer frente a la inejecutable Sentencia de la Corte Internacional de Justicia. *Colombia y el fallo de la Corte Internacional de Justicia: perspectivas y desafíos*, pp. 29-36.
- Saavedra, B., 2016. Inteligencia Estratégica en un mundo globalizado en Latinoamérica: Retos y desafíos en el siglo XXI. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 5(2), pp. 75-105.
- Sanín, N. & Ceballos, M., 2013. *La llegada del dragón ¿falló La Haya?*. Bogotá: Panamericana.
- Santos, J. M., 2012. Alocución del presidente Juan Manuel Santos sobre el fallo de la Corte Internacional de Justicia del 19 de noviembre de 2012.. *El Tiempo*, p. Primera Página.
- Semana, 2013. El fallo de la Haya se acata pero no se aplica. *Revista Semana*, 14 Septiembre.p. Portada.
- Sierra, E., 2013. El concepto de estrategia como fundamento de la planeación estratégica. *Pensamiento & Gestión*, 2016(35), pp. 152-181.
- Uribe, D., 1980. *Libro blanco de la República de Colombia*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Vergara, E. d., 2005. *La elaboración de las políticas de defensa*. Buenos Aires: Universidad del Salvador.

Wasserman, B., 1960. The Failure of Intelligence Prediction. *Political Studies*, 8(2), pp. 156-169.

Weldes, J. & Laffey, M., 2010. Us foreign policy, public memory, and autism: representing September 11 and May 4.. *Cambridge review of International affairs*, pp. 355-375.