



## ¿De “Estado Fallido” a exportador global de seguridad? Colombia y la Diplomacia de la Seguridad<sup>1</sup>

*Esteban Arratia Sandoval<sup>2</sup>*

### Resumen

Este artículo tiene como propósito analizar, bajo un enfoque cualitativo, el surgimiento de la iniciativa *Diplomacia de la Seguridad* (2012) impulsada por la Cancillería y el Ministerio de Defensa de Colombia en tanto modelo de cooperación en el ámbito de la seguridad y defensa. En segundo lugar, explica el papel de Estados Unidos en la citada iniciativa. Finalmente, examina las principales implicancias de aquel esquema de asistencia en las estrategias de seguridad implementadas por los países del subcontinente. El trabajo concluye que esta estrategia de cooperación internacional constituye una herramienta útil que le ha permitido al gobierno colombiano: 1) cambiar las narrativas predominantes de Estado fallido por país exportador de seguridad a objeto de reinsertarse exitosamente en el concierto internacional; 2) fortalecer su relación con Estados Unidos elevándola a un plano estratégico en tanto socio fiable a nivel regional (garantizado la continuidad de su asistencia); y 3) enfrentar el proceso de reconversión de las Fuerzas Armadas con miras al posconflicto.

**Palabras clave:** Colombia; Cooperación; Militarización; Posconflicto.

**From "Failed State" to global exporter of security?**

**Colombia and Diplomacy of the Security**

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este artículo fue publicado en Cuadernos de Trabajo N°14, bajo el título “La Vía Colombia: Las implicancias de Diplomacia de la Seguridad en América Latina”, Noviembre 2015.

<sup>2</sup> Analista en Políticas y Asuntos Internacionales mención en Seguridad y Defensa, Universidad de Santiago. Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago. Es Investigador asociado de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Correo electrónico: jarratia@anepe.cl



## Abstract

This article aims at analyzing, under a qualitative approach, the emergence of the *Diplomacy of the Security* (2012) initiative promoted by the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defense of Colombia as model of cooperation in the field of security and defense. Secondly, it explains the role of United States in the aforementioned initiative. Finally, it examines the major implications of that assistance scheme in security strategies implemented by the countries of the subcontinent. The paper concludes that this strategy of international cooperation is a useful tool that has allowed the Government to Colombian: 1) change the predominant narratives of Failed State for object security-exporting country to reintegrate successfully into the international arena; (2) to strengthen its relationship with the United States rising to a strategic level as reliable partner at the regional level (guaranteed the continuity of attendance); and (3) deal with the process of restructuring of the armed forces with a view to post-conflict.

**Keywords:** Colombia; Cooperation; Militarization; Post-conflict.

## Construyendo una narrativa exitosa

En Posture Statement 2013, el Comando Sur (SOUTHCOM, por sus siglas en inglés) señaló: “aunque alguna vez estuvo a punto de caer en manos de una poderosa insurgencia, Colombia es ahora un líder en tácticas contrainsurgentes y brinda entrenamiento a sus contrapartes en África Occidental y América Latina” (Isacson y Withers,2013,p.24). Sin embargo, cabe preguntarse ¿cómo se produjo ese drástico giro en su perspectiva del país cafetero?

A fines de los 90s, la crónica debilidad del Estado colombiano había llevado al país a lo que muchos analistas estadounidenses temían fuese el borde del colapso, más aún considerando que a nadie le conviene tener una nación en esa situación a sólo tres horas de distancia. Como aprecia Juan Gabriel Tokatlian, aquel escenario “condujo a que se empezara a hablar en círculos políticos, militares y oficiales en Washington acerca de Colombia como un *Estado fallido* en ciernes. En este caso específico también se



fue gestando una comunidad epistémica sui generis sobre la condición cuasi fallida del Estado” (2008, p.102).

De esa manera, los ex presidentes Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010) cortejaron mediante intensos esfuerzos diplomáticos a sus homólogos estadounidenses Bill Clinton (1993-2001) y George W. Bush (2001-2009) para superar el estrecho enfoque en la cruzada anti narcótica e involucrarse más activamente en el conflicto armado interno. Esta estrategia a la que Tickner denomina *intervención por invitación* implicaba “aceptar la agenda antidrogas de Estados Unidos, a cambio del necesario apoyo militar, técnico y socioeconómico de Washington. La ayuda exterior buscó ampliar, profesionalizar y modernizar las fuerzas armadas, combatir los insurgentes armados, aumentar el control territorial, y más tarde, durante la fase de consolidación del Plan Colombia (2007-2013), extender el estado de derecho y perseguir el desarrollo económico y social” (2014,p.2).

Bajo esta lógica, es posible sostener que la construcción de aquella imagen caótica aceleró el tratamiento y aprobación del Plan Colombia. Es que después del 11-S y el fracaso de las negociaciones entre el gobierno de Pastrana y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), “el fantasma de un eventual Estado fallido en corazón de los Andes fortaleció la estrategia estadounidense para que, a través del impulso del Plan Colombia, el Estado recuperara capacidad, legitimidad y soberanía” (Tokatlian, 2008, p.94).

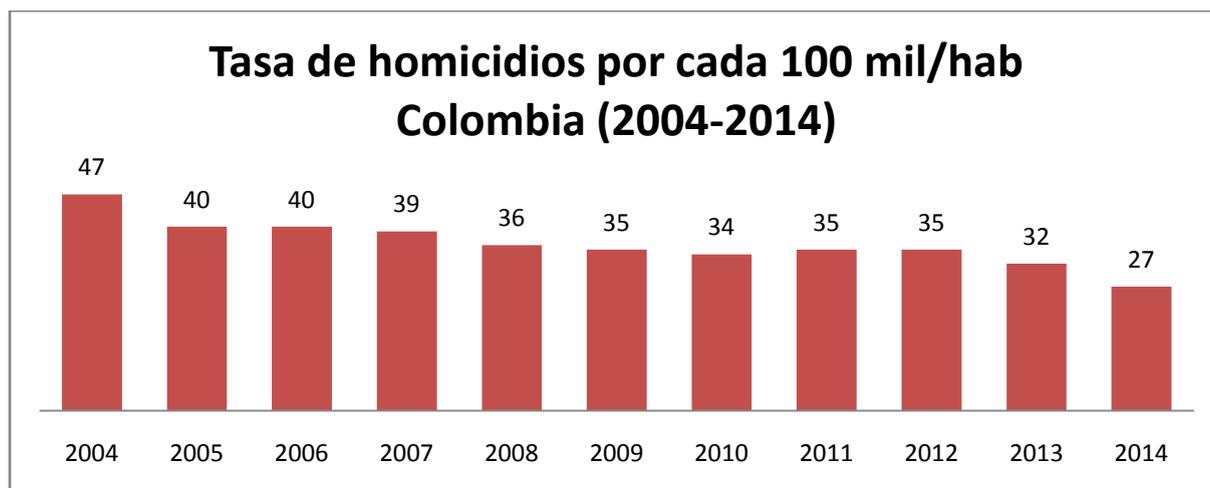
No se puede negar que la situación de seguridad en Colombia experimentó una mejora significativa bajo el segundo período de Uribe (2006-2010), y lo ha continuado haciendo durante la administración de Juan Manuel Santos, siendo descrita como una transformación extraordinaria. En efecto, durante 2015 Colombia ha vivido los siete meses menos violentos de los últimos 30 años (Wills, 2015), en gran parte debido a que los grupos paramilitares entraron en un proceso de desmovilización, y una serie de operaciones militares exitosas consiguieron debilitar a las FARC. Las ofensivas militares y las tácticas contrainsurgentes le arrebataron territorios, redujeron su capacidad de coordinación y de lanzar ofensivas importantes, y en definitiva trasladaron el conflicto hacia las fronteras y zonas rurales aisladas (González Bustelo, 2014). De igual modo, algunos indicadores de seguridad ciudadana como la tasa de homicidios y





secuestros han disminuido en la última década, como se aprecia en los **Gráficos 1 y 2**.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia a partir de ministerio de Defensa de Colombia, 2015.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Defensa de Colombia, 2015.

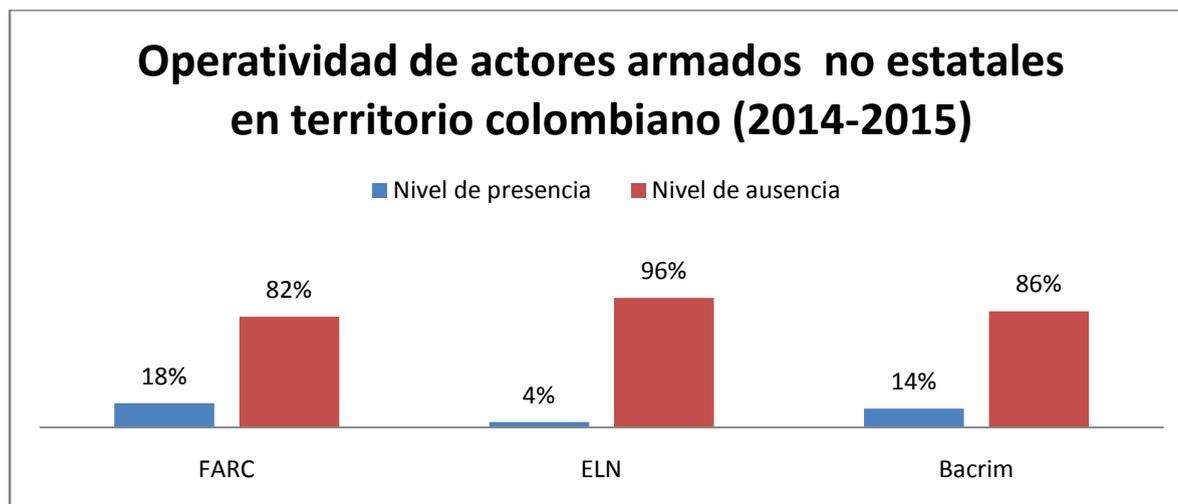
Tanto es así que en septiembre de 2013, el ex titular de Defensa Juan Carlos Pinzón declaró que “casi en el 92% del territorio podemos hablar de que estamos viviendo en condiciones de posconflicto, y



aclaro de inmediato qué quiero decir con esto: no es que no haya inseguridad, no es que no haya violencia, no es que no haya criminalidad. Lo que ocurre es que esa criminalidad y esa violencia son de un tipo muy diferente al que tuvimos y muy parecido al que tienen la mayor parte de los países de ingreso medio en el mundo con los países de América Latina” (Colprensa, 2013).

En esa línea, el Viceministro de Defensa colombiano, Jorge Enrique Bodoia, aseguró durante una entrevista con *El Espectador* que “actualmente existen 1.030 municipios (93% del territorio nacional) donde no ha ocurrido un solo atentado terrorista, junto con destacar que las FARC ya se encuentran inactivas en el 82% del país” (Gurney, 2015). Según Bodoia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), un grupo subversivo de menor tamaño, estaría operativo en menos del 4% del territorio nacional, mientras que en 948 municipios (lo que equivale al 86% del total) estaría erradicada la presencia de neo paramilitares conocidos como Bandas criminales o Bacrim (ver **Gráfico 3**).

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia a partir de Gurney, 2015.

Aquellas estadísticas sugerirían que el conflicto armado de Colombia podría estar llegando a su fin mientras avanzan las conversaciones de paz entre el gobierno nacional y las FARC pues, pese a los



tropiezos que vienen presentando, hasta el momento se han logrado acuerdos sobre reforma agraria, participación política, justicia transicional y drogas ilegales (Bosworth, 2015). Buenas noticias que llegan justamente cuando las Fuerzas Armadas colombianas han alcanzado un tamaño y capacidades sin precedentes (aproximadamente más de 500.000 miembros), siendo catalogadas actualmente como la segunda más grande a nivel regional (después de Brasil), luego de más de una década de fortalecimiento a través del Plan Colombia.

Según datos de Security Assistance Monitor, buena parte del dinero comprometido ha derivado en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas colombianas pues, de los casi US\$10 mil millones que Estados Unidos asignó a dicha iniciativa entre los años fiscales 2000 y 2015, casi US\$7 mil millones estuvieron dirigidos a entrenar, ayudar, instruir y equipar al ejército y la policía del país andino. En otras palabras, aproximadamente 70% de los fondos contemplados en ese programa están destinados a propósitos militares y un 30% a obras sociales (Kinosian y Hugaard, 2015). Siguiendo ese razonamiento, sirva como ejemplo mencionar que en 2002, el Congreso estadounidense autorizó el uso de la ayuda para combatir el terrorismo, y en 2003, Álvaro Uribe lanzó el *Plan Patriota*. A partir de ahí, más que responder a las iniciativas de los grupos armados ilegales, comenzó a crecer el tamaño y la fuerza del ejército y la policía, lo que les permitió tomar la iniciativa con un enfoque más combativo (González Bustelo, 2014).

Observando las cifras de asistencia es posible determinar que entre 2000 y 2008, la ayuda económica y militar de Estados Unidos a Colombia superó los US\$ 6 mil millones, siendo así el mayor receptor de ayuda estadounidense en Latinoamérica (Tickner, 2014,p.3) y el tercero en el mundo (tras Israel y Egipto) durante los últimos 20 años. Este respaldo fue vital en términos de entrenamiento, y para lograr incrementos sustantivos en las capacidades de movilidad aérea, inteligencia, comunicaciones, coordinación y capacidad organizativa. Y si bien esta iniciativa marcó el inicio de un apoyo incondicional al fortalecimiento de las fuerzas armadas colombianas, el ex presidente Uribe también dio un fuerte espaldarazo a estas operaciones. Fue así como el gasto en Defensa se triplicó de 4.000 a 12.000 millones de dólares, en parte mediante un impuesto especial a los bienes de las elites (González Bustelo, 2014).

A mediados de la década de 2000, Estados Unidos había apoyado operaciones en numerosos



departamentos, y se habían desplegado miles de soldados. Pero dichas acciones, que podían expulsar a las FARC de un área determinada, no podían evitar su retorno una vez finalizada la ofensiva. Como sostiene Mabel González-Bustelo (2014), la premisa en que se basaron fue que las áreas rurales históricamente abandonadas sólo podrían recuperarse mediante la participación de todo el gobierno para recobrar y consolidar la presencia estatal. La doctrina se puso en marcha con una estrategia en varias fases basada en operaciones militares, proyectos socioeconómicos de impacto rápido (para ganar las mentes y los corazones) y el establecimiento de instituciones civiles de gobierno. En otras palabras, control territorial, estabilización y consolidación.

Con posterioridad, en 2009 se lanzó la Iniciativa Estratégica de Desarrollo para apoyar el esfuerzo y el modelo de consolidación, intentando proporcionar oportunidades económicas una vez que la seguridad y los servicios básicos se hubieran establecido. Se trata de un ejemplo de la doctrina estadounidense de estabilización que atrajo fondos importantes de Washington, proporcionados en el marco de la Sección 1207 Asistencia a la Seguridad y Estabilización (con fondos transferidos del Departamento de Defensa al de Estado).

De ese modo, Colombia fue pionera en incorporar operaciones de estabilización y construcción de Estado en su doctrina militar, reflejando así las mismas tendencias en el ejército estadounidense. Esto refrenda la tesis de que Washington ha buscado modelos para reducir la carga sobre sus fuerzas armadas en un marco de restricciones presupuestarias, al tiempo que ayuda a países amigos a enfrentar retos de seguridad que superan ampliamente las respuestas militares. Vale decir, Estados Unidos ha ayudado a crear hasta cierto punto su propio espejo en las Fuerzas Armadas colombianas, apreciación que “concuera con los importantes privilegios que ya tiene la institución: coordinación y control del sistema de defensa por los propios militares; autonomía en la gestión y administración de sus recursos e ingresos; alta inmunidad y ausencia de control por parte del Legislativo sobre asuntos militares, entre otros aspectos” (González Bustelo, 2014). Por tal motivo, surgen interrogantes sobre el futuro de esa relación, y sus implicancias en el rol que jugarían las fuerzas militares colombianas en un escenario posconflicto.

Desde esa perspectiva, es posible sostener que Colombia se ha convertido en una pieza clave de las



políticas de seguridad estadounidenses pues después de la Guerra de Irak (2003-2011) y Afganistán (2001-presente), sumado a los coletazos de la crisis sub-prime (2008) ha cobrado importancia el enfoque de *intervención moderada o bajo impacto*, consistente en llevar a cabo operaciones especiales con limitada presencia directa, cuyo objetivo es “enseñar a otros países a luchar contra las amenazas para su propia seguridad, con ejércitos que luchan con forma de redes y en conexión, contra las redes transnacionales (terrorismo, crimen organizado y otras)” (Isacson y Withers, 2013,p.12). En ese orden de ideas, este modelo de cooperación puede ser definido como *ayudar a otros a ayudarse* a través de la construcción de capacidad institucional y humana, y por medio de asistencia para la seguridad constante y a largo plazo. Es aquí donde Colombia entra a jugar un papel clave, tanto en términos simbólicos como prácticos, básicamente por las siguientes razones:

En primer lugar, desde el punto de vista de su actual política de seguridad y defensa, el gobierno estadounidense ha justificado esta estrategia con base en la idea generalizada de que la guerra contra las drogas apoyada por Washington tuvo éxito en el país andino, exhibiéndolo ante la comunidad internacional como un caso emblemático de *intervención moderada o bajo impacto* tanto por la prolongada duración de ese apoyo, el grado de madurez alcanzado en la cooperación militar bilateral y el volumen de las partidas presupuestarias, como por la diversidad de tareas de construcción estatal acometidas. Robert D. Kaplan explica cómo Colombia se convirtió en un *laboratorio* para las tácticas que Estados Unidos emplearía a objeto de gestionar complejos problemas globales de la siguiente forma: “usted genera un producto y lo suelta” (2006,p.53). Lo que sucedió en Colombia fue exactamente eso, es decir, un modelo de cooperación en seguridad diseñado no sólo para mejorar la propia seguridad interna de ese país, sino también aplicable a cambios en los objetivos de seguridad de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental y en otras partes del mundo. Esta nueva lectura de la relación bilateral refleja la filosofía de que *a medida que ayudamos a Colombia, Colombia nos ayudará a ayudar a los demás*.

La máxima de trabajar por, con y a través de ellos (un lema frecuentemente enunciado por funcionarios estadounidenses), constituye el eje estratégico de este modelo de *intervención moderada o bajo impacto* pues permite obtener resultados a un menor costo material y político. Por otra parte, el uso



de terceros actores genera una *negación plausible*, o sea la negación del conocimiento o responsabilidad sobre actividades impopulares o ilegales. De ese modo, “la cooperación mediante representantes se basa en un espíritu de cuerpo cultivado a través de un prolongado y reiterado compromiso con sus homólogos extranjeros; la existencia de relaciones personales de primer nombre, la creación de elementos de enlace para garantizar la conectividad y el apoyo a los objetivos del país de acogida con el fin de desarrollar un propósito común” (Tickner, 2014,p.4). Entonces, mientras continúa la construcción de capacidad, madura lo mejor de los actores locales.

En segundo lugar, Colombia está asumiendo un papel importante a la hora de ejecutar programas de asistencia estadounidense en seguridad, tanto en América Latina como en África Occidental debido a la creciente animadversión de la opinión pública estadounidense hacia la costosa participación militar directa en contextos que no son percibidos como una amenaza directa a los intereses nacionales. De ese modo, Estados Unidos también reconoce el valor político y estratégico de Colombia como un delegado que le permite retirarse de la primera fila y dirigir desde atrás con el afán de eludir los riesgos políticos, permitiéndole dejar una huella menos perceptible en varios países, es decir sin la impresión negativa de una alta presencia militar. Eso sin contar los costos financieros asociados con la participación directa, mediante una estrategia barata que permite a las misiones continuar pues, “es mucho menos costoso para Estados Unidos pagar el hospedaje, la alimentación y el equipamiento militar de un aprendiz que financiar el viaje al extranjero de un escuadrón de instructores. En efecto, el empleo de dependencias e instructores colombianos puede ser hasta cuatro veces más barato que la utilización de activos estadounidenses” (Kinosian y Haugaard, 2015). Incluso, altos funcionarios estadounidenses también ven esta estrategia como un retorno de la inversión realizada en el Plan Colombia. En una audiencia del Congreso en 2013, William Brownfield, ex Asistente del Secretario Adjunto de la Oficina Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley, señaló: “Es un dividendo que obtenemos por haber invertido más de US\$9.000 millones en apoyo al Plan Colombia” (Alarcón, 2013).

Tal como Jim Thomas y Christopher Dougherty afirman: “Colombia es un nido exportador de seguridad, y por lo tanto constituye un nodo clave de una emergente red global de Fuerzas de Operaciones



Especiales” (2013,p.84). Esta opinión es compartida por el otrora director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) David Petraeus, quien concibe al país andino como uno de los más firmes aliados de Washington en el mundo y con mejor disposición para ayudar a regiones como Latinoamérica, Oriente Medio y África Occidental. En consecuencia, esta alianza parece reflejar “una nueva era de cooperación en materia de defensa basada en una concepción común del espectro de desafíos e intereses relativos a la seguridad. En ella, las relaciones institucionales a nivel hemisférico garantizan el respeto de la soberanía y de las normas internacionales. Estas normas y prácticas están evolucionando por la necesidad de actuar colectivamente para compartir la carga” (Tickner, 2014,p.5).

### **¿Un modelo de seguridad exportable?**

Desde mediados de 2000, Colombia recibió un creciente número de solicitudes de cooperación en seguridad por parte de gobiernos con distinta tendencia político-ideológica en toda Latinoamérica, las cuales fueron tratadas de manera ad-hoc y poco sistemática. Sin embargo, durante los últimos años de la administración Uribe se observó la voluntad política de emplear intensivamente su principal activo exportable: la experiencia y conocimiento (*know-how*) acumulado por las fuerzas armadas colombianas, abiertamente consideradas como unas de las más experimentadas del mundo en cuanto a contrainsurgencia y lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, “pocos gobiernos querían ser vistos trabajando con el ex gobernante colombiano, dado su discurso de línea dura antiterrorista” (Tickner, 2014,p.6), siguiendo la lógica de *dime con quién andas y te diré quién eres*. De igual modo, la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia en 2010 proporcionó una oportunidad para avanzar en este esfuerzo pues, el primer mandatario recurrió a las citadas mejoras en seguridad como materia prima para cambiar las narrativas predominantes sobre Colombia como un Estado fallido, con un débil historial de derechos humanos y unas instituciones democráticas deficientes. De esa manera, se empezó a construir una historia exitosa que el gobierno de Santos ha utilizado de modo estratégico como un instrumento de política exterior con el propósito de ayudar a fortalecer la reinserción de Colombia, tanto a nivel regional e internacional, como un país oferente en temas de Seguridad y Defensa.



A raíz de esta nueva prioridad en la agenda presidencial, el gobierno colombiano ha diseñado la Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral, cuya estructura institucional se encuentra encabezada por el Ministerio de Relaciones Exteriores como portavoz civil responsable de interactuar con los gobiernos solicitantes y coordinar los esfuerzos específicos de cooperación con el Ministerio de Defensa y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (en adelante, APCI), mientras que la Policía Nacional de Colombia y las Fuerzas Militares son las instituciones encargadas de ejecutarla en sus respectivos campos de acción. Asimismo, la Estrategia se ha formulado en un marco legal internacional que comprende los siguientes elementos:

**Tabla 1:**

*Marco legal Cooperación Colombia*

Los principios de la Carta de Naciones Unidas
Las resoluciones de ONU y OEA en el combate contra el crimen transnacional
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo)
Los acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación en lucha contra el crimen transnacional

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Gobierno de Colombia, 2013.

Según un folleto de la Cancillería colombiana, la iniciativa se desarrolla en el ámbito bilateral y multilateral, buscando compartir experiencias y capacidades con el objetivo de maximizar la efectividad en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, generando así nuevos estándares internacionales.



En este sentido, cabe resaltar que, según el mismo documento, el gobierno proyecta sus relaciones con países y organizaciones desde un punto de vista dinámico, que permita de manera flexible adaptarse a los retos de seguridad del futuro, toda vez que la definición de esquemas de asistencia técnica y cooperación entre los Estados constituye una herramienta efectiva para prevenir y enfrentar la criminalidad que afecta a las sociedades. Por tal motivo, la Estrategia surge como respuesta a las necesidades de cooperación en seguridad con América Latina, poniendo a disposición de las instituciones homólogas de los países solicitantes los mecanismos y métodos de cooperación, capacitación, asistencia técnica y jurídica. Ahora bien, resta preguntarse ¿cómo lo hace?, ofreciendo un portafolio de *servicios a la carta* en las siguientes áreas de cooperación:

**Tabla 2:**

*Áreas de cooperación y servicios en seguridad Colombia*

Área de cooperación	Servicios
Desarrollo organizacional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diseño e implementación de sistemas de gestión.</li><li>• Doctrina.</li><li>• Modelo de cultura institucional.</li><li>• Incentivos dentro de la institución.</li></ul>
Lucha contra el narcotráfico	<ul style="list-style-type: none"><li>• Interdicción terrestre, marítima y aérea.</li><li>• Control de sustancias y precursores químicos.</li><li>• Control de producción de drogas.</li><li>• Prevención de consumo de drogas.</li><li>• Control portuario y aeroportuario.</li></ul>
Combate crimen organizado	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lavado de activos.</li><li>• Trata de personas y tráfico de migrantes.</li></ul>



transnacional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Secuestro y extorsión.</li><li>• Tráfico de armas.</li><li>• Delitos cibernéticos.</li><li>• Ecotráfico.</li><li>• Tráfico de material nuclear y biológico.</li></ul>
Seguridad ciudadana	<ul style="list-style-type: none"><li>• Seguridad urbana y rural.</li><li>• Seguridad vial.</li><li>• Grupos delincuenciales.</li><li>• Investigación criminal.</li><li>• Inteligencia policial.</li></ul>
Lucha contra la corrupción	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pruebas de confiabilidad.</li><li>• Incorporación y selección de personal.</li><li>• Seguimiento y evaluación.</li></ul>
Derechos humanos y Derecho internacional humanitario	<ul style="list-style-type: none"><li>• Capacitación y asesorías en Derechos Humanos.</li><li>• Instrucción en derecho internacional humanitario.</li><li>• Asesoría en derecho operacional y reglas de enfrentamiento.</li></ul>
Fortalecimien to de capacidades operativas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Entrenamiento de aviación.</li><li>• Entrenamiento de guardacostas.</li><li>• Creación capacidades de combate.</li><li>• Fuerzas especiales.</li><li>• Inteligencia militar.</li></ul>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Gobierno de Colombia, 2013.

¿Cuál es la metodología? Cada proyecto de cooperación se inicia una vez que el gobierno colombiano recibe una solicitud de cooperación por parte de un país solicitante, desarrollándose a través



de cuatro etapas las que se observan en la **Tabla 3**. No obstante, resulta inquietante el hecho que la información específica sobre las iniciativas de cooperación individual no está disponible públicamente.

**Tabla 3:**

*Fases del proceso de cooperación en seguridad Colombia*

<b>Fase 1</b> <b>Referencia</b> <b>Compartida</b>	Se realiza un diagnóstico conjunto sobre las necesidades y áreas de trabajo prioritarias del cliente
<b>Fase 2</b> <b>Planificación</b>	Cumplida la fase de referencia se procede a planificar las actividades de entrenamiento, número de estudiantes, la sede donde se desarrollarán los diferentes procesos de formación, actualización y capacitación. <ul style="list-style-type: none"><li>• Propuesta de Plan de Trabajo</li><li>• Validación y ratificación del Plan de Trabajo</li><li>• Financiamiento</li></ul>
<b>Fase 3</b> <b>Implementación</b>	Esta fase se concreta según avanza el plan de trabajo acordado previamente por las partes. Se trata de fortalecer el capital humano e institucional a través de cursos básicos, asesoría técnica, pasantías y especializaciones.. <ul style="list-style-type: none"><li>• Entrenamiento</li><li>• Especializaciones</li><li>• Asesoramiento técnico</li><li>• Pasantías</li><li>• Capacitación de instructores</li></ul>
<b>Fase 4</b> <b>Monitoreo y</b>	Se realiza en paralelo a la ejecución del programa con la finalidad de verificar los resultados obtenidos en los



<b>Evaluación</b>	diferentes cursos de entrenamiento. <ul style="list-style-type: none"><li>• Matriz de monitoreo</li><li>• Evaluación y ajustes</li><li>• Indicadores de Gestión</li><li>• Impacto</li></ul>
-------------------	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de Colombia, 2013.

Paralelo a la intensificación de los esfuerzos por exportar su experiencia a naciones de América Latina y el Caribe a través de la *Cooperación Sur-Sur*, el gobierno de Colombia se propuso convencer a Washington de profundizar su compromiso con terceros países para asegurar que la considerable disminución en los fondos de asistencia registrada desde 2008 no se tradujera en una devaluación de las relaciones bilaterales<sup>3</sup>. Por esta razón, Colombia inició en febrero de 2012 un *Diálogo de Alto Nivel de Seguridad Estratégica* (HLSSD, por sus siglas en inglés) con Estados Unidos, instancia en que el incremento del entrenamiento de las fuerzas de seguridad colombianas hacia sus homólogos latinoamericanos fue un tema central, tal como indicó un funcionario anónimo del Departamento de Defensa: “estamos construyendo un plan de acción detallado donde nosotros y los colombianos coordinaremos quién hace qué... para que podamos apalancar... los recursos y capacidades que tenemos para llevar a cabo de manera efectiva el trabajo de desarrollo de capacidades y entrenamiento en América Latina” (Isacson y Withers, 2013,p.25).

Varios meses después, en la VI Cumbre de las Américas realizada en Cartagena, los presidentes Juan Manuel Santos y Barack Obama anunciaron la creación de un *Plan de Acción de Cooperación en Seguridad Regional* (USCAP, por sus siglas en inglés) para apoyar la construcción de capacidad en Centroamérica, el Caribe y finalmente, en Suramérica a partir de abril de 2013. Esta iniciativa responde a un deseo regional de detener la inseguridad provocada por las organizaciones delictivas de la región,

<sup>3</sup> En su solicitud de presupuesto al Congreso de Estados Unidos para 2014, el Departamento de Estado asignó US\$323 millones para Colombia, lo que representa una disminución de US\$61 millones en relación al año anterior. Ver: Wells, 2013



asimismo exige que Estados Unidos facilite el despliegue de instructores colombianos hacia los países participantes, así como el transporte de estudiantes de los mismos países para que concurran a escuelas militares y academias de policía situadas en Colombia, con el objetivo de contribuir con los esfuerzos continuos de proteger a los ciudadanos y contrarrestar el crimen organizado transnacional en Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Así, “el Departamento de Estado con el apoyo del Departamento de Defensa, dirige USCAP en Estados Unidos, mientras que el Ministerio de Defensa de Colombia es el encargado de hacerlo en ese país” (Román, 2015,p.68).

Por su parte, la Oficina de Asuntos Internacionales de Estupefacientes y Aplicación de la Ley comenzó a planificar la realización de capacitaciones sobre la aplicación de la ley en los países participantes en conjunto con la Policía Nacional de Colombia, mientras que SOUTHCOM trabajó al mismo tiempo con las fuerzas militares colombianas en el desarrollo de actividades de capacitación militar. Los aliados identificaron y propusieron áreas clave para el desarrollo de capacidades y crearon la primera lista de eventos para los cuatro países asociados originales que conforman USCAP: El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Costa Rica y República Dominicana se incorporaron a los países aliados del USCAP en 2014.

De manera simultánea, el Departamento de Estado realizó maniobras políticas para informar a los países participantes, a las misiones de Estados Unidos y a los Oficiales de Cooperación en Seguridad del SOUTHCOM sobre USCAP y las áreas propuestas para el desarrollo de capacidades. En el ámbito militar, el Comando Sur estableció un núcleo para USCAP y coordinó en mayor profundidad los aspectos operativos y la puesta inicial de los acuerdos de capacitación con Oficiales de Cooperación en Seguridad en los países participantes. Así, USCAP contempla tres tipos de acuerdos:

En primer lugar, los Equipos de Capacitación Móviles (MTT, por sus siglas en inglés) son encargados del despliegue de los instructores colombianos hacia los países asociados para realizar actividades de capacitación táctica y operativa complejas con 20 a 25 miembros del personal de unidades militares seleccionadas, generalmente en el lugar. En segundo lugar, los Intercambios entre Expertos (SMEE, por sus siglas en inglés) son pequeños encuentros entre 10 a 15 participantes expertos que debaten un tema de



interés específico, generalmente en salas de conferencia con algunas visitas. En tercer lugar, se envía al personal de los países participantes a Colombia para que asista a escuelas y academias en dicho país (Román, 2015, p.69).

Los acuerdos de cooperación en materia de seguridad militar de USCAP abarcan desde tácticas, técnicas y procedimientos de infantería hasta capacitación sobre Comando y Control del Centro de Operaciones Conjuntas, y desde seguridad fronteriza hasta detección y supervisión de aeronaves. USCAP también aborda todos los dominios militares, reforzando la doctrina de los países participantes, siempre priorizando los derechos humanos y considerando el apoyo militar para los organismos civiles, según corresponda. En efecto, la popularidad de USCAP aumentó a medida que la cantidad de eventos ascendió de los 19 eventos originales en 2013 a 55 en 2014 y 85 en 2015 (Román, 2015, p.70).

El núcleo de USCAP en SOUTHCOM realiza la planificación y sincronización operativas de todos los eventos de desarrollo de capacidades militares de USCAP en estrecha coordinación con miembros del personal conjunto del Comando, el Viceministro de Defensa de Colombia, las Fuerzas Militares de Colombia, los componentes del servicio exterior estadounidense, la Secretaría de la Guardia Nacional de Estados Unidos, los Oficiales de Cooperación en Seguridad y los países participantes. Los aliados se reúnen durante dos talleres de planificación y sincronización a fin de administrar y coordinar la capacitación continua y al mismo tiempo cumplir con los requisitos de crecimiento.

La planificación de USCAP requiere que todos los aliados trabajen en conjunto para garantizar que el programa lleve a cabo los eventos propuestos tal como fueron previstos, así como sus actividades de desarrollo de capacidades en las áreas acordadas. Los talleres son muy específicos y requieren una preparación considerable para garantizar que los participantes obtengan el máximo beneficio. La planificación para los talleres comienza con el desarrollo de plantillas que destacan las áreas clave de desarrollo. Los Oficiales de Cooperación en Seguridad trabajan en conjunto con las fuerzas militares de los países solicitantes para identificar el tipo de capacitación militar necesaria para satisfacer los requisitos de las áreas clave de desarrollo. Una vez que los países acuerdan los tipos de capacitación que consideran más urgentes, la lista es enviada a las fuerzas militares de Colombia para que la revisen y determinen qué





tipo de capacitación cumplirá con el requisito establecido.

Por otro lado, con el inicio de los diálogos de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla en noviembre de 2012, la *Diplomacia de Seguridad*, como la bautizó el otrora ministro de defensa Juan Carlos Pinzón, adquirió una urgencia adicional pues si se llega a poner punto final al conflicto armado que ha durado más de medio siglo, el tamaño y capacidades actuales de las Fuerzas Armadas colombianas, su vasta experiencia en diversos tipos de misiones incluyendo la construcción del Estado, y la nueva demanda de sus conocimientos sumará una nueva dimensión a los retos del posconflicto. De ese modo, en cualquier escenario de transición hacia la paz se abordarían inevitablemente los siguientes elementos: la responsabilidad por presuntas violaciones a derechos humanos, el ajuste de doctrinas, el estado operacional de la fuerza militar y el presupuesto a la nueva realidad (probablemente, bajo un proceso de reforma al sector seguridad, tal como sucedió en El Salvador y Guatemala). No obstante, el estrecho vínculo con el Pentágono y ese nuevo activismo internacional pueden proporcionar el argumento perfecto para justificar que los presupuestos militares sigan siendo altos, con el fin de responder a amenazas internas y externas. En efecto, durante su rendición de cuentas 2013 del Ministerio de Defensa al Congreso expuso el plan de juego del gobierno de Santos de poner esta capacidad excedente en uso en el extranjero (Bargent, 2015).

Siguiendo ese razonamiento, es menester señalar que en junio de 2013 Colombia firmó un convenio con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como *global partner* para acceder a su banco de buenas prácticas, siendo el primero en su tipo con un país del subcontinente, esto de cara a aumentar su participación en operaciones de paz (El País, 2013). De igual modo, cabe resaltar que en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas ha adquirido un papel protagónico en la creación del Consejo para fortalecer la cooperación en seguridad ciudadana, justicia, y contra la delincuencia organizada transnacional; además de su activa participación en el Consejo de Defensa Suramericano y Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.

En definitiva, altos personeros gubernamentales de ambas naciones han afirmado que las actividades de seguridad conjuntas en el extranjero son de vital importancia para conseguir sus respectivos



objetivos: Para Colombia implica consolidar su proyección de liderazgo regional y mundial, y la planificación para el post-conflicto; Mientras que para Estados Unidos representa la continuidad de un esfuerzo por interrumpir el flujo de drogas ilegales a través de sus fronteras y combatir la violencia criminal y debilidad estatal en el Hemisferio Occidental.

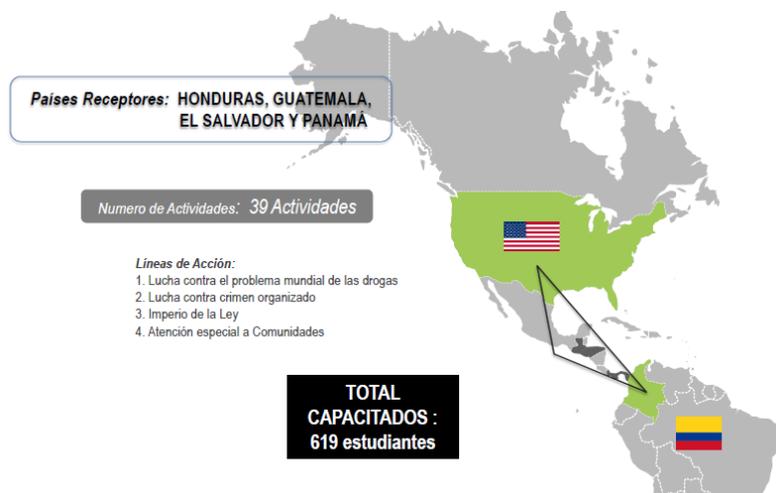
### Servicio “Todo Incluido”

Según un reporte del Departamento de Defensa fechado en 2014, esa agencia estadounidense ha respaldado intensamente los programas de entrenamiento en seguridad ofrecidos por Colombia. Aunque «supervisa, administra y observa las actividades de capacitación, parece existir poco control de las mismas pues no hay suficiente capacidad para monitorearlas todas” (Kinosian y Haugaard, 2015). Por ese motivo, es vital establecer un sistema de monitoreo y evaluación para determinar la calidad, la utilidad, la eficacia o las consecuencias de estos programas. De igual modo una fuente gubernamental declaró que se diseña el proceso de selección de estudiantes, mas no de los profesores. Tampoco se revisa el contenido de los cursos, sino que permiten que los colombianos *tropicalicen* los planes de estudios estadounidenses. En otras palabras, se les permite, sin supervisión, poner su sello personal a los contenidos. Muchos de estos cursos se imparten en Colombia, “pero los instructores también viajan a los países receptores, bien sea para entrenamientos cortos o por períodos prolongados para enseñar en escuelas de guerra o en academias de policía” (Kinosian y Haugaard, 2015). Funcionarios del gobierno norteamericano han confirmado que aunque Colombia paga los salarios de los instructores, Estados Unidos costea los viajes, alojamiento y alimentación de profesores y alumnos.

En efecto, durante 2013, Estados Unidos apoyó 39 actividades de asistencia en las cuales se capacitó a un total de 619 alumnos (ver **Figura 1**). En 2014, ese número se incrementó a 152, como resultado 6.526 policías y soldados de 10 países del Hemisferio Occidental recibieron formación, vale decir, más de cinco veces el número de personal entrenado en 2013 (ver **Figura 2**).

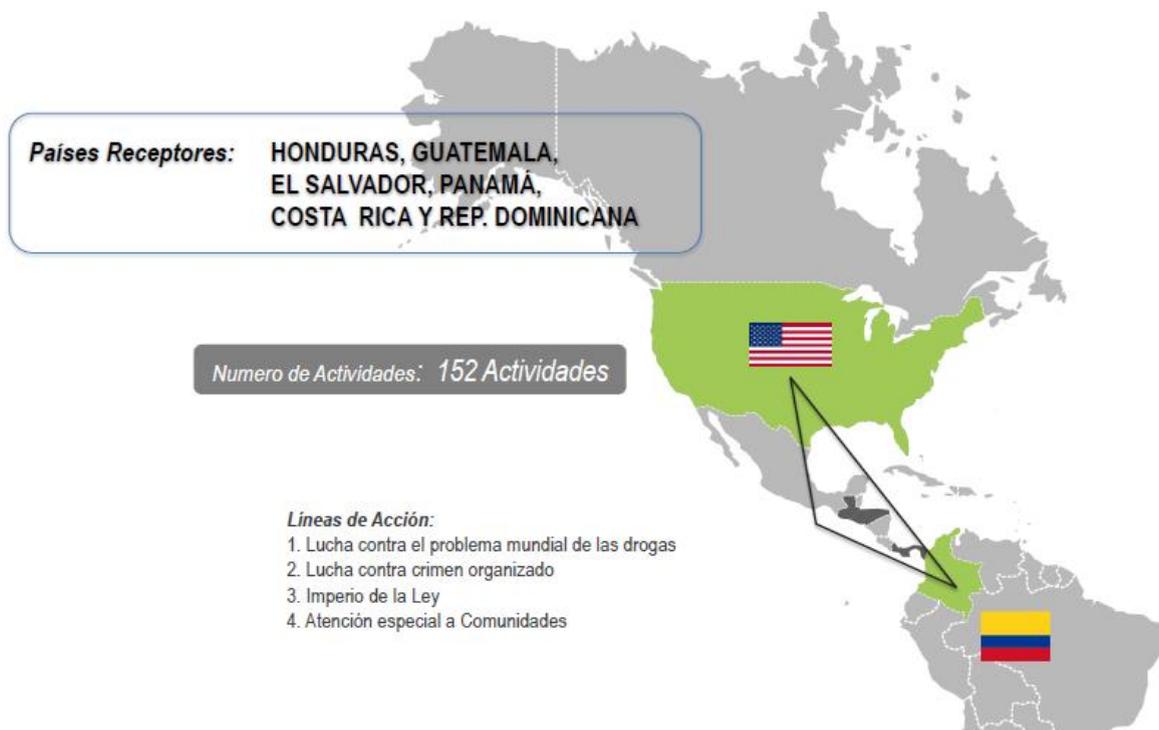
**Figura 1. Planes de Cooperación Triangular: Colombia - Estados Unidos (2013)**





Fuente: Extraído de Gobierno de Colombia, 2014.

Figura 2. Planes de Cooperación Triangular: Colombia - Estados Unidos (2014)



Fuente: Extraído de Gobierno de Colombia, 2014.



Incluso, se estima que para 2015 el número de actividades supere las 205. De esa manera, a partir de 2013, el número de soldados que recibieron entrenamiento de militares colombianos con respaldo estadounidense ha aumentado 720%. Documentos del Departamento de Defensa estiman que unos 1.470 recibirán capacitación en 2015. Igualmente, la cantidad de policías que recibieron cursos de entrenamiento coordinados por el Departamento de Estado aumentó casi 600%, con cifras que van desde 848 estudiantes en 2013 a 5.830 en 2015 (Kinosian y Haugaard, 2015).

Refrendando esa versión, unas láminas de PowerPoint elaboradas por el Ministerio de Defensa señala que se llevaron a cabo un total de 9.720 actividades de capacitación a miembros de fuerzas armadas latinoamericanas entre 2010 y 2013, focalizándose mayormente en América central con 5.061 (ver Figura 3).

Figura 3. Actividades de cooperación a miembros de Fuerzas Armadas en Norte, Centro y Suramérica (2010-2013)



Fuente: Extraído de Gobierno de Colombia, 2014.



De igual modo, resulta oportuno señalar que la Oficina de Asuntos Internacionales de la Policía Nacional de Colombia reportó que “entre 2009 y 2013, proporcionó entrenamiento a 21.949 personas de 12 países del subcontinente en habilidades tales como interdicción terrestre, aérea, marítima y en ríos, testimonio policial, explosivos, operaciones de inteligencia, operaciones psicológicas, y Comando JUNGLA, el programa élite de policía antinarcóticos diseñado con el aval de Estados Unidos” (Tickner, 2014,p.3).

A pesar de la variedad de nacionalidades entrenadas, es posible concluir que Colombia se ha centrado en un grupo de países donde los distintos problemas relacionados con las drogas han emigrado, entre ellos México, Guatemala, Honduras y El Salvador. Sirva como ejemplo que en el marco de Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI, por sus siglas en inglés) la Policía Nacional de Colombia participa en un Proyecto de Reforma Policial Regional en América Central, financiado principalmente a través del programa Control Internacional de Narcóticos (INCLE, por sus siglas en inglés) del Departamento de Estado.

De esa manera, los cursos abarcan temas relacionados con delitos financieros y activos de decomiso en Nicaragua, inteligencia policial en El Salvador, protección judicial y fiscal en Guatemala, operaciones básicas ribereñas en Panamá, respuestas tácticas en Honduras, interdicción terrestre, pilotos de ala fija y rotatorias en Costa Rica, manejo de informantes, seguridad ciudadana, y operaciones de asuntos civiles en República Dominicana. Asimismo, cabe destacar que “la Policía Nacional de Colombia brinda entrenamiento y asistencia en temas tales como patrullaje comunitario, entrenamiento de instructores de la academia de policía, y desarrollo de currículo para entrenamiento en Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá” (Tickner, 2014,p.4), según el comunicado de prensa conjunto fechado en abril de 2013.

De igual modo, cabe mencionar que en 2014 cerca de 160 soldados paraguayos pertenecientes en su mayoría a Fuerzas Especiales, recibieron entrenamiento del Ejército colombiano en operaciones contrainsurgentes debido al recrudecimiento de los ataques perpetrados por el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), la pequeña pero problemática guerrilla marxista del país guaraní. En efecto,



ambos gobiernos nacionales han sostenido que el EPP recibe entrenamiento de las FARC, y que una escisión de la guerrilla paraguaya conocida como Asociación Campesina Armada (ACA) está adquiriendo la misma dinámica organizacional que los insurgentes colombianos, motivo por el cual un intercambio paralelo de conocimientos entre las fuerzas de seguridad del país guaraní y Colombia, es considerado como una respuesta natural (Obando, 2015).

En esa misma dirección, el gobierno estadounidense ha animado a Perú a trabajar más estrechamente con Colombia, tal como declaró el otrora Secretario de Defensa León Panetta durante una visita a Lima en octubre de 2012: “Estados Unidos se encuentra listo para trabajar con Perú en planeamiento conjunto, intercambio de información y cooperación trilateral con Colombia para abordar nuestras inquietudes compartidas sobre seguridad” (Isacson y Withers, 2013,p.26) haciendo directa alusión al control ejercido por remanentes de Sendero Luminoso sobre el tráfico de drogas en la región del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).

Incluso, México solicitó asesoría de funcionarios colombianos que persiguieron a Pablo Escobar con el objetivo de recapturar a Joaquín *El Chapo* Guzmán, líder máximo del Cartel de Sinaloa, quien se fugó desde un penal de alta seguridad en julio de 2015. De ese modo, tres generales retirados, reconocidos por haber acabado con los líderes de los carteles de Medellín, Cali y Norte del Valle en los años ochenta y noventa (esto incluye a Pablo Escobar, jefe del Cartel de Medellín y los hermanos Rodríguez Orejuela, cabecillas del Cartel de Cali), viajaron a ese país para compartir sus experiencias con las autoridades aztecas que se encontraban tras el rastro de *El Chapo* (LaFuente, 2015).

### **Los riesgos asociados a una exportación no tradicional**

Si bien Colombia posee una vasta experiencia en el tipo de operaciones que policías y fuerzas armadas deben realizar hoy en día en América Latina (tales como investigaciones sobre crimen organizado, interdicción de drogas, esfuerzos para arrestar a capos de la droga, entre otras), la expansión de su entrenamiento plantea ciertas inquietudes, especialmente cuando el gobierno estadounidense está pagando la factura.



En primer lugar, las autoridades colombianas han afirmado que la totalidad de sus programas internacionales de formación utilizan los mismos protocolos sobre derechos humanos empleados dentro de sus Fuerzas Armadas. Sin embargo, “pocos mecanismos distintos de investigación de derechos humanos parecen estar en su lugar para garantizar que las peores prácticas, como la corrupción y la impunidad, no sean transferidas por instructores colombianos junto con las mejores” (Tickner, 2014, p.8). De esa manera, antes de promover a Colombia como un ejemplo en temas de seguridad, Estados Unidos debiera exigir un detallado reporte sobre qué enseñanzas están siendo exportadas a miembros de fuerzas de seguridad en otras latitudes.

Al respecto, José Miguel Vivanco, director de Human Rights Watch para las Américas señaló: “Es claro que Estados Unidos no ha podido llevar a cabo un serio análisis ni un escrutinio de acciones cometidas por las fuerzas de seguridad colombianas con la formación, inteligencia y equipos ofrecidos por el gobierno de Estados Unidos durante todos estos años” (Lohmuller, 2015a). Esto resulta preocupante considerando que las fuerzas armadas colombianas han sido denunciadas por quebrantar los derechos humanos, incluyendo 3.700 supuestas ejecuciones extrajudiciales, también conocidas como *falsos positivos* (una práctica que consiste en reportar como bajas a civiles haciéndolos pasar como combatientes enemigos), la mayor parte de las cuales ocurrieron entre 2002 y 2008.

Según Human Rights Watch, más de 800 miembros del ejército (activos o en retiro) han sido condenados como parte del escándalo de los *falsos positivos* (Lohmuller, 2015a). No obstante, hasta la fecha no ha sido condenado ningún oficial con el rango de comandante de brigada o con cargos superiores. En efecto, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional ha expresado interés en analizar el patrón generalizado y sistemático de las ejecuciones extrajudiciales en Colombia, en la medida en que “existen suficientes razones para creer que [estos actos] fueron cometidos debido a una política adoptada al menos al nivel de ciertas brigadas de las fuerzas armadas, lo cual constituye una política de Estado o de una organización para cometer crímenes contra la humanidad” (Lohmuller, 2015a).

Por tal motivo, es importante determinar los resultados no deseados que pueden surgir al enfatizar ciertos indicadores para medir el impacto positivo de los esfuerzos contra el crimen organizado pues, “las



variables que utilizan las fuerzas de seguridad para medir el éxito, y el sistema de recompensas para incentivar los resultados deseados, pueden pervertir la lucha contra grupos enemigos y conducir a abusos generalizados. De hecho, al hacer énfasis en el número de combatientes enemigos muertos como una medida de éxito en las operaciones (algo que se ha denominado *síndrome del conteo de cuerpos*), y al recompensar a quienes tienen mayores resultados en este sentido, el Ejército colombiano generó una mentalidad que llevó a la práctica sistemática de *falsos positivos*” (Lohmuller, 2015a).

Esto ocasionó que el conteo de bajas se convirtiera en una representación engañosa y peligrosa del avance en el combate contra actores armados no estatales. También es crucial realizar una estricta supervisión de las fuerzas encargadas de ejecutar las políticas gubernamentales y de castigar a los responsables de abusos, pues como demuestra la experiencia colombiana, no hacerlo puede dar pie a violaciones generalizadas de derechos de aquellos que el gobierno supuestamente pretende proteger.

Vinculado a lo anterior, es posible sostener que la exportación del modelo colombiano pareciera no medir los resultados que cuentan al proveer seguridad. Es decir, no deben confundirse las metas de proceso, como el número de hectáreas fumigadas, con resultados verdaderos, como los daños que causan las drogas ilegales en la sociedad. En Colombia ocurrió precisamente aquello, “los funcionarios estadounidenses confundieron continuamente los *logros de proceso* con verdaderos resultados. Sin embargo, pronto cayeron en cuenta que existe una brecha significativa entre alcanzar los objetivos de erradicación e incidir verdaderamente sobre el trasiego de drogas, o entre aumentar el conteo de cuerpos y establecer la presencia de un Estado funcional en territorios sin ley” (Isacson y Haugaard, 2011, p.18). Por ejemplo, pese a que es uno de los indicadores más utilizados para medir el éxito, la tasa de impunidad (la proporción entre crímenes cometidos, veredictos y sentencias) suele decir mucho más acerca de las iniciativas contra el crimen que el número de arrestos, de tribunales construidos, o de fiscales capacitados.

En cuanto a las políticas antinarcoóticos, los datos acerca del precio y la pureza de las drogas a la venta en las calles nos indican si el suministro se está viendo afectado, aunque es complejo determinar si una aparente tendencia se trata de mero ruido a corto plazo o una potente señal a largo plazo. Otro tipo de indicadores, quizás aún más importantes, son los cambios en los daños causados por las drogas, tales



como el tamaño de la población consumidora o la tendencia de los delitos relacionados con las drogas y las emergencias sanitarias (Isacson y Haugaard, 2011).

Por otro lado, exportar el modelo colombiano de seguridad como estrategia de cooperación parece no contribuir a fortalecer las capacidades del gobierno civil, disminuir la impunidad, o crear oportunidades para los sectores excluidos. Es decir, fortalecer el gobierno no puede significar solamente despliegue militar a través del territorio nacional pues, si los representantes del gobierno, en este caso las fuerzas militares, cometen abusos contra los derechos humanos o actos de corrupción con impunidad, su presencia podría ser más nociva que beneficiosa, sobre todo para la cohesión interna del Estado.

Fortalecer el gobierno civil significa garantizar que ningún sector vulnerable de la población viva sin gobierno. Las *áreas sin ley*<sup>4</sup> no existen en un vacío: son ocupadas por grupos criminales que amenazan a la población. Si algo ha dejado en claro la experiencia colombiana es que *Estado* debe suponer mucho más que la presencia de fuerzas armadas o policía en las calles, pues si bien es cierto que la seguridad es el más básico de los bienes públicos que un Estado debe proveer a sus ciudadanos, la ocupación militar *per se* no puede generar las condiciones necesarias para la prosperidad económica ni el ejercicio de las libertades básicas. En consecuencia, la ocupación militar de estos espacios es inútil cuando el resto del gobierno (educación, salud, obras públicas y justicia) no llega rápidamente.

En cuarto lugar, resulta un tanto irónico que Juan Manuel Santos, el primer presidente en ejercicio en el mundo en hacer una petición pública para un debate informado y sincero sobre las ventajas y deficiencias de las estrategias existentes sobre el problema de las drogas, también esté exportando, de la mano con Estados Unidos, algunos de los elementos basales del enfoque militarizado que según él merecen un examen más detenido. Por lo tanto, queda por ver si los programas de entrenamiento antinarcóticos vigentes pueden adaptarse a las necesidades de seguridad ciudadana de los países receptores de la cooperación colombo-estadounidense, sin reproducir necesariamente la desacreditada y, a menudo, contraproducente lógica de *Guerra contra las Drogas*.

<sup>4</sup> Este concepto remite a determinadas porciones de un territorio en cuyo seno desaparecen las distinciones claras entre cuestiones de seguridad interna o externa, así como entre aspectos criminales y militares, que sirven de refugio y santuario a organizaciones terroristas y criminales (a menudo vinculadas entre sí) que evolucionan en el lugar con total impunidad, apoyándose en parte de la población local. Ver: Bartolomé, 2015, p.204.



En esa línea, y basándose en las crecientes tasas de violencia y narcotráfico en Guatemala, Honduras y El Salvador (subregión conocida como el Triángulo Norte), James Stavridis (2015) ha argumentado que Estados Unidos debe trabajar con estas naciones para aplicar algunas de las muchas y valiosas lecciones aprendidas en Colombia. Esto incluye una combinación de factores como ayuda externa, determinación local y diversas herramientas claves para enfrentar los problemas de seguridad. Tratándose según él de una estrategia de poder inteligente (*Smart Power*): una combinación entre diplomacia, seguridad económica y financiera, y ayuda al desarrollo. Es decir, algo que Estados Unidos supuestamente realizó de manera efectiva en Colombia y puede hacer ahora en Centroamérica.

No obstante, invocar el imaginario de Colombia cuando se habla de ayuda para los demás países latinoamericanos constituye una peligrosa simplificación de los desafíos que enfrenta la región en materia de seguridad. De hecho, la analogía realizada por Stavridis (2015) está basada en semejanzas superficiales, omitiendo por completo diferencias claves entre la situación de Colombia a fines de los años noventa y los países del Triángulo Norte de Centroamérica en la actualidad, las cuales abren serias interrogantes sobre la conveniencia de utilizar a la nación andina como modelo a seguir.

Por ejemplo, las fuentes y naturaleza territorial de la violencia e inseguridad en el Triángulo Norte son diferentes a las colombianas. El contraste más evidente guarda relación con la ausencia de una insurrección activa o una red de grupos paramilitares, pues la principal amenaza de seguridad en esa subregión es el crimen a nivel urbano (como secuestro y extorsión) propiciado por pandillas como la Mara Salvatrucha y Barrio 18. Y a diferencia del país andino, las organizaciones narcotraficantes que operan en Centroamérica son transportadoras, pues en la geopolítica de las drogas esta área es empleada principalmente para el tránsito de drogas y lavado de activos (Lohmuller, 2015b).

Y aunque ciertas capacidades militares (como la obtención de inteligencia) son necesarias para dismantelar las organizaciones criminales transnacionales que operan en la región, las asesorías militares ofrecidas por Colombia pueden servir de poco a Centroamérica, pues el reto que plantean las pandillas requiere realizar un trabajo policial más fuerte y reforzar la capacidad de la policía para investigar el crimen; así mismo, necesita un sistema penal y judicial que efectivamente funcione. Por lo tanto, es



posible sostener que la configuración de un modelo colombiano para su extrapolación a contextos tan disímiles como el descrito anteriormente, expresa una construcción simbólica desproporcionada y una miopía estratégica por parte de Estados Unidos.

### **Conclusiones**

A lo largo de este trabajo se ha analizado cómo el gobierno colombiano ha visto en su *Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral* una herramienta útil que le ha permitido:

- Cambiar las narrativas predominantes de Estado fallido por país exportador de seguridad a objeto de reinsertarse exitosamente en el concierto internacional;
- Fortalecer su relación con Estados Unidos elevándola a un plano estratégico en tanto socio fiable a nivel regional (garantizado la continuidad de su asistencia); y
- Enfrentar el proceso de reconversión de las Fuerzas Armadas con miras al posconflicto.

En este sentido, el tamaño y capacidades actuales de las Fuerzas Armadas colombianas suman una nueva dimensión a los retos del posconflicto pues, en cualquier escenario de transición hacia la paz se encuentra contemplada una considerable reducción de personal, planteándose las siguientes interrogantes: ¿Qué hacer con el excedente? y ¿cómo canalizar las habilidades de los militares hacia otras actividades? Esto resulta gravitante a fin de evitar una eventual criminalización de sus miembros en tanto hay preocupación acerca del vacío que llenará el crimen organizado en la ilegalidad colombiana una vez que las FARC dejen las armas, llevando a un nuevo ciclo de crimen y violencia en el país andino.

De igual modo, se ha podido constatar que este esquema de cooperación en seguridad ha resultado ser beneficiosa para Estados Unidos pues terciarizar la asistencia policiaco-militar a través de Colombia, le ha permitido dirigir desde atrás en sintonía con el modelo de *intervención moderada o bajo impacto* que Washington está llevando a cabo actualmente, evitando todos los costos financieros y políticos que ello implica. Sin embargo, resulta inquietante observar que a pesar de la impunidad por escándalos de corrupción y violaciones a los derechos humanos, particularmente las ejecuciones extrajudiciales (o *falsos positivos*) llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad colombianas, Washington



continúa mostrando a Colombia a nivel mundial como un ejemplo exitoso en la *Guerra contra las Drogas*, haciendo vista gorda de los efectos contraproducentes que genera este modelo de seguridad.

Por último, si bien es innegable que Colombia ha adquirido una significativa experiencia en operaciones antinarcóticos y contrainsurgencia tras medio siglo de conflicto armado, América Latina no es Colombia; es decir los *policy-makers* deben ser cautelosos al emplear la experiencia colombiana como hoja de ruta para adelantar acciones en la región, evitando aplicar indiscriminadamente sus lecciones como recetas universales, obviando así la particular naturaleza territorial de la violencia y las múltiples fuentes de la inseguridad en otras naciones que no se encuentran en situación de conflicto bélico, como México y el Triangulo Norte de Centroamérica.

En efecto, el contraste más evidente entre ambas situaciones guarda relación con la ausencia de una insurrección activa o una red de grupos paramilitares, pues la principal amenaza de seguridad en esas naciones es el crimen a nivel urbano (como secuestro y extorsión), propiciado por carteles como Los Zetas y Los Caballeros Templarios en México o por pandillas como la Mara Salvatrucha y Barrio 18 en América central. Vale decir, en el caso de Colombia estamos hablando de un actor armado no estatal con motivaciones político-ideológicas, mientras que en México y el Triangulo Norte se trata de actores ilegales con motivaciones netamente económicas. Y a diferencia de Colombia, las organizaciones narcotraficantes que operan en México son managers y las operativas en Centroamérica son transportadoras, pues en la geopolítica de las drogas estas naciones son utilizadas principalmente para el trasiego de drogas y lavado de activos.

## Referencias

Alarcón, D (2013, 9 de Julio). Colombia tiene más experiencia que cualquiera en la lucha contra las drogas. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/colombia-tiene-mas-experiencia-cualquiera-lucha-contra-articulo-432690>

Bartolomé, M (2015). La inteligencia estratégica y sus requisitos para la seguridad en América del Sur. En R. Swenson & C. Sacho Hirane, (eds.), *Gestión de Inteligencia en las Américas* (pp.201-220).





Washington DC: National Intelligence University Press.

Bargent, J (2015, 25 de Agosto). Las implicaciones del proceso de paz para el futuro de las fuerzas armadas de Colombia. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/implicaciones-proceso-paz-futuro-fuerzas-armadas-de-colombia>

Bosworth, J (2015, 1 de Octubre). Sobre el apretón de manos entre el jefe de las FARC y el presidente de Colombia. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/analisis/apreton-jefe-farc-presidente-colombia>

Colprensa (2013, 24 de Septiembre). "Buena parte del país está en posconflicto": Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón. *El país*. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/hoy-buena-parte-pais-esta-posconflicto-ministro-defensa>

Colombia firmó acuerdo de cooperación en seguridad con la OTAN. (2013, 25 de Junio). *El País*. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/colombia-firmo-acuerdo-cooperacion-seguridad-con-otan>

González Bustelo, M (2014, 18 de Febrero). The US and Colombia: building an exportable model of security. *Open Security Conflict and peacebuilding*. Recuperado de: <http://www.opendemocracy.net/opensecurity/mabel-gonzalez-bustelo/us-and-colombia-building-exportable-model-of-security>

Gurney, K (2015, 1 de Junio). ¿Es cierto que el 82% de Colombia está libre de FARC como afirma el Ministerio de Defensa? *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/esta-colombia-libre-farc-como-afirma-ministerio>

Isacson, A & Withers G (2013). *Hora de Escuchar: Tendencias en asistencia de seguridad de los EE.UU. hacia América Latina y el Caribe*. Washington DC: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).

Isacson, A & Haugaard L (2011). *Un relato aleccionador: Las lecciones del Plan Colombia para la*





*política exterior estadounidense hacia México y otros países.* Washington DC: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).

Kaplan, R (2006). *Imperial grunts*. New York: Vintage Books.

Kinosian, S & Haugaard, L (2015, 10 de Julio). Estados Unidos no debería exportar el 'éxito' de la guerra de Colombia contra las drogas. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/analisis/estados-unidos-no-deberia-exportar-exito-guerra-colombia-contra-drogas>

LaFuente, J (2015, 30 de Julio). From the trail of Pablo Escobar to the hunt for 'El Chapo'. *El País Internacional*. Recuperado de: [http://elpais.com/elpais/2015/07/30/inenglish/1438249322\\_904623.html](http://elpais.com/elpais/2015/07/30/inenglish/1438249322_904623.html)

Looft, C (2012, 13 de Abril). Before Americas Summit, US Points to Colombia as Security Success. *Insight Crime Organized Crime in the Americas*. Recuperado de: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/before-americas-summit-us-points-to-colombia-as-security-success>

Lohmuller, M (2015a, 3 de Julio). Ejecuciones extrajudiciales en Colombia: lecciones para Latinoamérica. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/analisis/ejecuciones-extrajudiciales-colombia-lecciones-latinoamerica>

Lohmuller, M (2015b, 30 de Marzo). Plan Colombia no es la panacea para los males de Latinoamérica. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/analisis/plan-colombia-panacea-males-latinoamerica>

Ministerio De Relaciones Exteriores (2013). *Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral*. Bogotá: Gobierno de Colombia.

Ministerio De Defensa Nacional (2014). *Diplomacia para la seguridad: La estrategia de Colombia en la lucha contra la DOT*. Bogotá: Gobierno de Colombia.

Ministerio De Defensa De Colombia (2015). *Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá: Gobierno de Colombia.

Obando, V (2015, 8 de Agosto). Colombia entrena paraguayos para combatir al EPP. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/colombia-entrena-paraguayos-combatir->





[al-epp-articulo-577954](#)

Román, S (2015). Una alianza exitosa: El plan de acción de los EE.UU. y Colombia en materia de seguridad regional. *Diálogo*, 68-72.

Stavridis, J (2015, 18 de Marzo). We know how to end drug violence in Central America. *Foreign Policy*. Recuperado de: <http://foreignpolicy.com/2015/03/18/we-know-how-to-end-drug-violence-in-central-america-colombia-drug-war/>

Thomas, J & Dougherty, C (2013). *Beyond the Ramparts: The Future of U.S. Special Operations Forces*. Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA).

Tickner, A. (2014). *Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy*. Washington DC: Washington Office on Latin America (WOLA).

Tokatlian, J (2008). La construcción de un Estado Fallido en la política mundial: El caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Análisis Político*, 64 (5), 67-104.

Wells, M (2013, 12 de Abril). El Presupuesto de 2014 del Departamento de Estado de Estados Unidos Recorta Asistencia a Colombia y México. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/el-presupuesto-de-2014-del-departamento-de-estado-de-estados-unidos-recorta-asistencia-a-colombia-y-mexico>

Wills, S (2015, 22 de Octubre). Colombia atraviesa los meses menos violentos en más de 30 años. *Diálogo Revista Militar Digital*. Recuperado de: <http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/2015/10/22/feature-06>

