

CAPÍTULO I

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

Alexánder Lara Silva²

Jonnathan Jiménez Reina³

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
“GENERAL RAFAEL REYES PRIETO”

RESUMEN

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

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

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

PALABRAS CLAVE

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

ABSTRACT

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

KEY WORDS

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

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

1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

2. ANTECEDENTES SITUACIONALES

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

2.1. GUERRA FRÍA

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

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

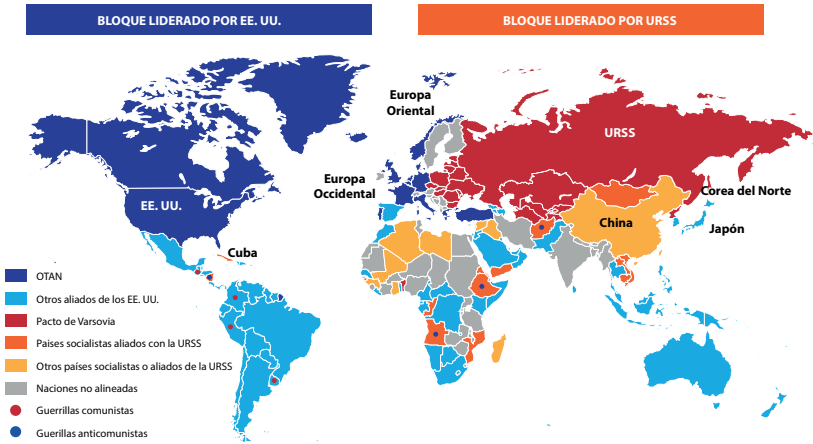


FIGURA 1. Actores durante la Guerra Fría

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

2.2. ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

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

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

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

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

2.3. COLOMBIA

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

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

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

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

2.4. ACERCAMIENTOS ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN

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

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

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

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

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

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

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

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

3. AVANCES ESTRATÉGICOS

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

3.1. EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA DE LA OTAN

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

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

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

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

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

3.1.1. CONCEPTOS ESTRATÉGICOS DE LA OTAN

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

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

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

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

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

c) Fase 3.0. Desde 2010 hasta la fecha.

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

3.1.2. PILARES FUNDAMENTALES DE LA OTAN

a) Defensa colectiva:

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

b) Gestión de crisis:

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

c) Seguridad cooperativa:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA EN COLOMBIA

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

3.2.1. DOCTRINA ESPAÑOLA

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

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

3.2.2. DOCTRINA FRANCESA

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

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

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

3.2.3. DOCTRINA PRUSIANA

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

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

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

3.2.4. DOCTRINA PRUSIANA-AMERICANA

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

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

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

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

3.2.5. DOCTRINA CONTRAINSURGENTE I

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.6. DOCTRINA CONTRAINSURGENTE II

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.7. DOCTRINA DE OPERACIONES TERRESTRES UNIFICADAS (OTU)

- DAMASCO

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

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

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

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

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

4. INTERESES Y BENEFICIOS

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

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

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

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

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

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

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

4.1. BENEFICIOS ESPERADOS

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

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

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

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

4.2. RETOS Y DESAFÍOS

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

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

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

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

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

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

4.3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS

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

4.3.1. ASPECTO POLÍTICO

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

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

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

4.3.2. ASPECTO ECONÓMICO

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

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

4.4. SITUACIÓN ACTUAL DE COLOMBIA FRENTE A LA OTAN

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

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

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

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

5. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

