

CAPÍTULO 2

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

*Claudia Patricia Garay Acevedo*²

*Jaime Cubides Cárdenas*³

*Farid Camilo Rondón Raigoza*⁴

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
“GENERAL RAFAEL REYES PRIETO”

RESUMEN

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

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

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

PALABRAS CLAVE

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

ABSTRACT

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

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

KEY WORDS

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

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

1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

2. MARCO JURÍDICO DE LA OTAN: LINEAMIENTOS DEL ANÁLISIS

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

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

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

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

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

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

5 Traducción propia.

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Traducción propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. ENTRADA DE COLOMBIA COMO SOCIO Y SUS IMPLICACIONES LEGALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. CONTEXTO DE COLOMBIA RESPECTO DE OTROS CASOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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