

Diplomacia Sectorial e Internacionalización de la Fuerza: Desafíos y Oportunidades de Colombia en la OTAN

▪ Coronel Norman Rey

Asesor de internacionalización de la Fuerza del Comando de Transformación del Ejército Nacional.

▪ Catalina Miranda Aguirre

Asesora de Investigación en el Centro de Análisis Estratégico del Comando de Transformación del Ejército Nacional.

Foto: <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201805261079033131-santos-socio-global-alianza-atlantica/>



Resumen

El ingreso de Colombia a la OTAN como socio global trae consigo retos y oportunidades para el país y sus Fuerzas Militares, que no solo dependen de la gestión del sector, sino de la voluntad política al interior del país. Este artículo busca recorrer algunos hitos históricos (especialmente estudiando los conceptos estratégicos de esta organización) que condujeron a la adaptación de la seguridad cooperativa como una herramienta para encontrar en países distantes a sus áreas de influencias más cercanas, aliados estratégicos para la consecución de sus intereses. De igual forma, este documento debela algunas oportunidades para ambas partes, pero también, hace un llamado para mitigar tempranamente los riesgos y desafíos asociados a este nuevo marco cooperativo.

Si bien uno de los fundamentos para la creación de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) fue la necesidad de sus miembros fundadores de tener una herramienta político-militar capaz de disuadir la amenaza soviética, la mutación de los conflictos y la evolución misma del sistema y las dinámicas internacionales, han hecho que esta organización reevalúe sus objetivos y encuentre en otros actores (aparentemente distantes de su

.....
"... en la Cumbre de Lisboa de 2010, la OTAN añadió a su Concepto Estratégico la Seguridad Cooperativa como una herramienta de cooperación mucho más amplia que considera alianzas con países de diferentes espacios geográficos a través de la figura socios alrededor del mundo (o, simplemente, socios globales), siendo Colombia el primer país de América Latina en ser aceptado bajo el amparo de esta figura".
.....

zona de interés geográfica: el Atlántico Norte y regiones circundantes), aliados estratégicos para la consecución de sus fines y la proyección de sus intereses. A partir de este nuevo contexto, en la Cumbre de Lisboa de 2010, la OTAN añadió a su Concepto Estratégico la Seguridad Cooperativa como una herramienta de cooperación mucho más amplia que considera alianzas con países de diferentes espacios geográficos a través de la figura socios alrededor del mundo (o, simplemente, socios globales), siendo Colombia el primer país de América Latina en ser aceptado bajo el amparo de esta figura.

Lo expuesto con anterioridad ha suscitado expectativas, pero también mitos (al interior del país y en la región) que muchas veces parten del desconocimiento sobre el significado real de las relaciones con la Organización del Atlántico Norte, los roles y deberes que deberá asumir Colombia en esta relación, y las implicaciones de esta nueva alianza para la seguridad de la región. Por tal motivo, este documento busca presentar una visión introductoria que permita visibilizar las ventajas, retos y oportunidades para el país y sus Fuerzas Militares, que deberán ser asumidos a través de una activa y transparente transferencia de conocimiento y experticia.

Para cumplir con este objetivo, este artículo se encuentra estructurado en tres partes. La primera (1) contempla una breve introducción sobre la Organización del Atlántico Norte, su historia e hitos y los tipos de membresías existentes, con especial interés en los Socios Globales (por su implicación directa con el país). Seguidamente (2), se analizarán dos aspectos relevantes: el rol de la OTAN en Colombia y su impacto en los procesos de estandarización, interoperabilidad, doctrina, entre otros, de las Fuerzas Militares del país, así como las ventajas comparativas que puede aportar Colombia a la organización. Por último (3), se plantearán reflexiones finales y algunas preguntas a resolver en futuras investigaciones sobre la materia.

La metodología empleada consideró la revisión de fuentes secundarias, información institucional, prensa nacional e internacional y demás material bibliográfico sobre estudios en Seguridad y Defensa y diplomacia del sector.

Adaptación estratégica de la OTAN: de la Represalia Masiva a la Seguridad Cooperativa

La Organización del Tratado del Atlántico Norte es una alianza político-militar conformada por 29 países de Europa y América del Norte, cuyo eje primordial es la defensa colectiva, concepto establecido en el *Artículo 5* de la Carta de Washington (1949) en el que:

Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado 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, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte (...).

La OTAN nació no solo como una iniciativa de los Estados para disuadir la expansión soviética, sino como un mecanismo que apoyase una naciente integración política en la devastada Europa de la posguerra. Ahora bien, esta alianza ha evolucionado conforme sus miembros identifican nuevas amenazas e intereses. En esta evolución es posible identificar cinco momentos que, más allá de componer los antecedentes históricos, son evidentes en la transformación de los Conceptos Estratégicos y la doctrina de la OTAN: (1) en su primera década, esta organización se caracterizó por ser de carácter defensivo, altamente influenciada por la Doctrina Eisenhower¹ (Polsky, 2015). Este contexto propició una lógica creciente de incertidumbre ante el temor del uso de armas de destrucción

¹ Esta doctrina, también relacionada con el concepto de represalia masiva, tenía el objetivo de brindar recursos económicos y militares, así como emplear la fuerza (incluyendo operaciones desproporcionadas a través de ataques nucleares) para contener la expansión del comunismo.

“La caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría parecían debilitar la vigencia de la OTAN. No obstante, la creciente inestabilidad en los países de Europa central y oriental (como los conflictos emanados tras la disolución de la antigua Yugoslavia o la limpieza étnica entre Armenia y Azerbaiyán en Nagorno Karabaj), le permitieron a esta alianza proyectar su misionalidad más allá de los roles fundacionales y la evolución estratégica que tuvo en sus primeros 40 años de historia”.

masiva, a la vez que incentivó una carrera científica sin precedentes² entre las dos potencias hegemónicas y sus respectivos ejes de influencia.

(2) Por su parte, los años 60 favorecieron un cambio significativo en el comportamiento de los Estados, así como en el Concepto Estratégico de la OTAN. La ruptura de las relaciones entre la China maoísta y la URSS de Jrushchov y Brézhnev, el rol de Nixon en el posicionamiento de los intereses “occidentales” en la agenda internacional, la fundación de Movimiento de los Países No Alineados, los efectos de la primavera de Praga, la firma de los Acuerdos SALT y el Tratado sobre Misiles antibalísticos, entre otros, determinaron una década donde se redujo la posibilidad de una gran guerra, favoreciendo la coexistencia pacífica (detente). En este contexto, la OTAN jugó un papel predominantemente político y diplomático (Gelman, 1985).

(3) En la búsqueda de una protección real para los intereses y la integridad de los países norteamericanos y sus aliados europeos, el gobierno de John F. Kennedy adoptó una

² El lanzamiento del satélite soviético Sputnik (1956) creó en los países aliados (o bloque occidental) la necesidad de robustecer la cooperación científica. En 1958 se creó el Programa de Ciencia para la Paz y la Seguridad de la OTAN.

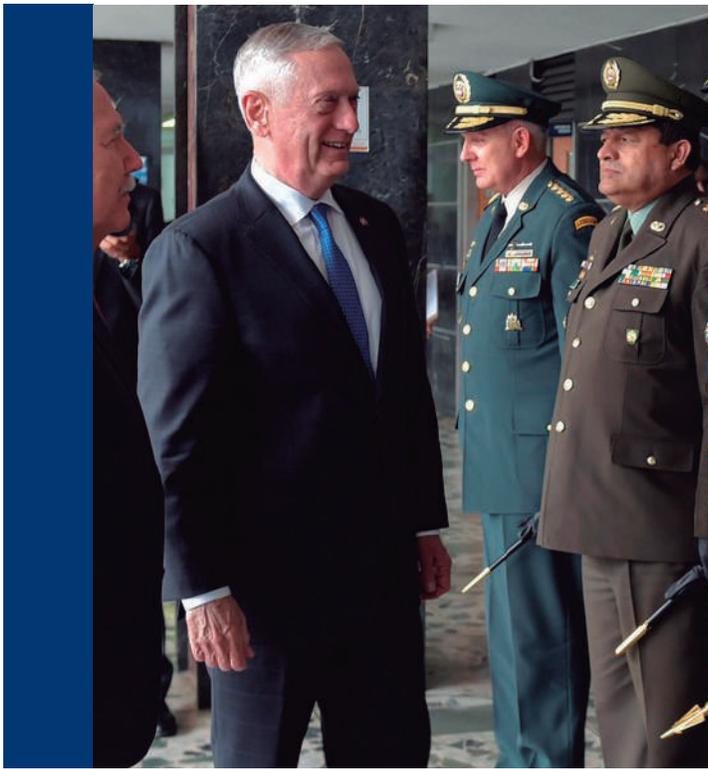


Foto: https://www.clarin.com/mundo/unidos-enviara-buque-hospital-costas-colombia-ayudar-exiliados-venezolanos_0_SjwinRNlm.html

estrategia diferente a la represalia masiva. La Respuesta Flexible, concepto implementado por la OTAN, planteó una lógica que no estuviera determinada por la destrucción mutua asegurada, sino más bien pretendía “(...) mejorar la postura de defensa convencional de la OTAN al ofrecer respuestas militares antes de un intercambio nuclear en caso de conflicto”³ (NATO Public Diplomacy Division, 2018, p. 3).

(4) La caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría parecían debilitar la vigencia de la OTAN. No obstante, la creciente inestabilidad en los países de Europa central y oriental (como los conflictos emanados tras la disolución de la antigua Yugoslavia o la limpieza étnica entre Armenia y Azerbaiyán en Nagorno Karabaj), le permitieron a esta alianza proyectar su misionalidad más allá de los roles fundacionales y la evolución estratégica que tuvo en sus primeros 40 años de historia. Para 1994 se crearon dos figuras que permitieron la integración de nuevos

3 Traducción libre de los autores.

actores estratégicos con la finalidad de extender la cooperación y la estabilidad en regiones circundantes, cuyas dinámicas de seguridad afectan, de una u otra forma, la estabilidad de los países del Atlántico Norte. Se crearon, entonces, el Diálogo del Mediterráneo⁴ y el Programa de Cooperación para la Paz⁵, como mecanismos para lograr acuerdos, traspaso de información y una cercana cooperación entre la organización y países vecinos estratégicos (NATO Public Diplomacy Division, 2018).

(5) La OTAN no fue ajena a las consecuencias de los ataques terroristas del 11 de septiembre (y los subsecuentes atentados en Madrid -2004- y Londres -2005), los cuales visibilizaron el gran impacto de amenazas no-estatales y difícilmente tangibles en la seguridad internacional. El llamado a la lucha contra el terrorismo incentivó, nuevamente, la búsqueda de socios estratégicos a través de herramientas de cooperación que, para 2004, se tradujo en la Iniciativa de Estambul⁶ y la participación de la OTAN por medio de la ISAF en la estabilización de Afganistán.

(6) El Concepto Estratégico acordado en 2010 tuvo un cambio significativo. En este, la seguridad cooperativa contempló la participación activa de la organización para: “mejorar la seguridad internacional, a través de la asociación con países relevantes y otras organizaciones internacionales; contribuyendo activamente al control de armamentos, la no proliferación y el desarme (...)” (Organización del Tratado del Atlántico Norte, 2010, p. 8). Esto implica que la seguridad de los países miembros ya no solo depende de ellos mismos y sus vecinos. También necesita asociaciones robustas en todo el mundo para, a partir de la transferencia de conocimiento, asumir de manera cooperativa los retos globales de seguridad. En este contexto aparece la iniciativa Socios Alrededor del Mundo, siendo Colombia el

4 Este programa fue creado en 1994 y, actualmente, está conformado por 7 países: Argelia, Egipto, Israel, Jordán, Mauritania, Marruecos y Túnez.

5 Iniciativa creada en 1994 con el objetivo de incrementar la estabilidad y disminuir amenazas con países mayoritariamente euroasiáticos.

6 Programa creado en 2004 con el objetivo de contribuir a la seguridad global y regional mediante asociaciones con países del Medio Oriente. En la actualidad, Bahrein, Qatar, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos hacen parte de esta iniciativa.



Foto: <http://www.webinfamil.com/2018/06/sabes-como-influye-en-las-fuerzas-otan.html>



más reciente país en ser aceptado, y el único de toda América Latina.

Retos y oportunidades de Colombia en la OTAN

Muchas son las oportunidades, pero también los retos que debe asumir el país al ser aceptado como socio global de la OTAN. Tal vez, uno de los más importantes y que depende de la voluntad del gobierno (desde la Presidencia, hasta la Cancillería y el sector), es informar, temprana y asertivamente, a la opinión pública (nacional e internacional) sobre las implicaciones de este nuevo compromiso. Es fundamental, entonces, entender que Colombia no cumple con la condición esencial para ser un miembro pleno de la organización al no estar localizada en el norte del Océano Atlántico, por tanto, no tiene la obligación de responder al concepto estratégico de la llamada Defensa Colectiva, si alguno de los países miembro llegase a ser atacado. De la misma forma, la OTAN tampoco tiene el compromiso de salvaguardar la soberanía

e integridad territorial del país latinoamericano en caso de una agresión externa (BBC Mundo, 2018 y El Espectador, 2018).

Así, habiendo hecho esta salvedad, el ser socio global⁷ significa cooperar en temas de intereses

⁷ Son 8 los países que actualmente están vinculados con la OTAN a través de esta figura: Afganistán, Australia, Colombia, Irak, Pakistán, Japón, República de Corea, Mongolia y Nueva Zelanda.

“Es fundamental, entonces, entender que Colombia no cumple con la condición esencial para ser un miembro pleno de la organización al no estar localizada en el norte del Océano Atlántico, por tanto, no tiene la obligación de responder al concepto estratégico de la llamada Defensa Colectiva, si alguno de los países miembro llegase a ser atacado”.

mutuo para contribuir a la salvaguarda de la paz y la seguridad internacional. Para la OTAN, la experticia que ha desarrollado el país con ocasión de su conflicto armado interno es de gran valor, a raíz de la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el cultivo y tráfico de drogas ilícitas (y delitos conexos). Las Fuerzas Militares de Colombia han desarrollado capacidades conjuntas específicas y únicas de acción integral y relaciones cívico-militares, inteligencia operacional y de combate, despliegue, acciones de Fuerzas Especiales, reabastecimiento aéreo, intervención de artefactos explosivos, recuperación de personal, asistencia militar en la gestión del riesgo de desastres, seguridad marítima y fluvial, desminado humanitario y desminado militar, entre otras. La contribución de Colombia, entonces, no se reduce al envío de tropas, sino que puede dar un valioso aporte a la capacitación y transferencia de experticia y conocimiento, en escenarios donde se requiera estabilización territorial.

.....

“Para la OTAN, la experticia que ha desarrollado el país con ocasión de su conflicto armado interno es de gran valor, a raíz de la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el cultivo y tráfico de drogas ilícitas (y delitos conexos). Las Fuerzas Militares de Colombia han desarrollado capacidades conjuntas específicas y únicas de acción integral y relaciones cívico-militares, inteligencia operacional y de combate, despliegue, acciones de Fuerzas Especiales, reabastecimiento aéreo, intervención de artefactos explosivos, recuperación de personal, asistencia militar en la gestión del riesgo de desastres, seguridad marítima y fluvial, desminado humanitario y desminado militar, entre otras”

.....

El aporte de esta organización para las Fuerzas Militares y el país es significativo. En palabras de Torrijos y Abella (2017), se pueden identificar ventajas militares y políticas. Sobre el primer aspecto, Colombia potencializará su posición estratégica en la región y, por qué no, en el hemisferio, al contar con una alianza con la única organización político-militar que ha venido desarrollando una capacidad de despliegue y maniobra global. De esta manera, se está afianzando en el país lo que desde principios de la década de 2010 se conoce como Diplomacia para la Seguridad y la Defensa.

Ahora, los requisitos para lograr coordinar efectivamente a las Fuerzas Militares de Colombia con la OTAN no será una tarea fácil. Para esto, es necesario entender y aterrizar la interoperabilidad, además de: armonizar la doctrina, contar con una estructura que permita la participación conjunta de las Fuerzas Armadas, alinearse a los sistemas de catalogación y clasificación de material y equipos OTAN, pleno dominio del inglés, e incluir efectivamente temas asociados a la inclusión de género y la transparencia (a través del Programa de Construcción de Integridad) en los procesos de las Fuerzas (Comando de Transformación Ejército del Futuro, 2018). De esta manera, se está ayudando al sector a adquirir buenas prácticas y modernizar las capacidades operativas y administrativas de las Fuerzas a través de la estandarización de procesos, y la observancia y cooperación activa con los ejércitos más modernos del mundo.

Más allá del conocimiento que pueda adquirir el país en la materia, esta alianza, y la eventual participación de Colombia en Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP), es una manifestación política y diplomática de poder blanco mediante la cual se puede incidir en el equilibrio de los poderes regionales (Torrijos y Abella, 2017). Esto se alinea, por supuesto, con la obligación que tiene el país de mejorar sus prácticas comerciales, políticas de buen gobierno y fortalecimiento empresarial emanadas de su participación en la OCDE, ambos escenarios donde Colombia y el sector Defensa y Seguridad, de manejarlo de una manera adecuada y estratégica, mejorarán su imagen y proyección en escenarios internacionales determinantes

(Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro, 2018).

Sobre este último aspecto, habrá que ser cauteloso con el manejo de las relaciones con otras naciones vecinas. El buen uso de herramientas diplomáticas (en instancias bilaterales y multilaterales) es fundamental para hacer entender a la región que esta alianza puede ser usada como una capacidad para atender a las amenazas transnacionales que competen y afectan a todos los países del hemisferio, incluyendo la delincuencia organizada transnacional y el narcotráfico, y las respuestas de las naciones y la región ante latentes crisis humanitarias con población migrante.

Esto estará condicionado por la definición de los lineamientos en materia de políticas públicas, política exterior y diplomacia sectorial del Estado, los cuales deben tener una reglamentación clara y lo suficientemente fuerte para que los cambios de gobierno no entorpezcan el proceso de inserción de Colombia en la OTAN como socios globales.

“Colombia potenciará su posición estratégica en la región y, por qué no, en el hemisferio, al contar con una alianza con la única organización político-militar que ha venido desarrollando una capacidad de despliegue y maniobra global”.

La invitación es entonces a asumir este nuevo reto como una oportunidad para mostrar y mejorar las capacidades de las Fuerzas Militares, propendiendo siempre por la transformación y modernización del sector Defensa. No obstante, estos desafíos se deben asumir siempre pensando en los intereses estratégicos de la nación y en la realidad interna del país. Se deben equilibrar las necesidades prioritarias en materia de seguridad doméstica con la importancia de actuar estratégicamente en escenarios internacionales para contribuir, con plena consciencia de las

Foto: Archivo Ejército Nacional de Colombia



capacidades y limitaciones, a la salvaguarda de la paz y la seguridad internacionales, lo cual aportará a la estabilidad de la región y el país.

Conclusiones

El presente documento tenía como objetivo mostrar al lector un breve recorrido por algunos hitos de la OTAN que condujeron a la inserción de Colombia (como socio global) en esta organización. Para ello, se mencionó sucintamente la evolución de los Conceptos Estratégicos, pasando por términos como represalia masiva, respuesta flexible y lo que en el 2010 se acordó en la Cumbre de Lisboa como seguridad cooperativa. Este último implica el involucramiento de nuevos actores alrededor del mundo, distintos a los países del vecindario próximo de la alianza, para buscar marcos cooperativos que operen en favor de intereses comunes en materia de seguridad.

Como la OTAN, las Fuerzas Militares de Colombia también se han ido adaptando a las necesidades y demandas de una nueva y cambiante agenda internacional. Frente a esto, desde el 2011 el Ejército Nacional de Colombia viene desarrollando un proceso de transformación en el que armonizar a la Fuerza con altos estándares internacionales es vital. Por tal motivo, los esfuerzos que se realizan, no

solo desde el Ejército, sino del todo el sector Defensa, serán fundamentales para que de esta alianza se pueda sacar el mejor provecho y, a través de la adquisición de nuevas capacidades, el mejoramiento de varios procedimientos y la modernización de las Fuerzas, se logró aportar a la estabilidad y seguridad del país, la región y el mundo.

Ahora bien, los esfuerzos del sector Defensa son insuficientes si no se da un buen manejo a la política exterior del Estado. Sobre este aspecto, lo primero a considerar es que se necesita un buen balance en las relaciones con los países de la región para aprovechar de la mejor manera esta alianza, sin perder el capital político adquirido (muchas veces recuperado) con el primer círculo de influencia de Colombia, es decir, los países de América del Sur. Así mismo, se tiene que asegurar que los avances que se logren no pierdan su impulso por los cambios de gobierno, convirtiendo a la asociación con la OTAN en una prioridad permanente para el sector Defensa, las comisiones del Congreso encargadas de debatir y legislar sobre el asunto, los tomadores de decisión y, por supuesto, una academia proficiente, activa, crítica y constructiva, frente a las oportunidades y retos emanados de esta alianza.

Finalmente, y como ha sido reiterativo a lo largo de esta reflexión, los medios de comunicación son fundamentales pues son uno de los actores

**No te pierdas
ni un instante
de la ESDEG**



Síguenos en
/@EsdegCol



más importantes en la construcción de opinión de la ciudadanía. Por ello, comunicar la mayor cantidad de aspectos sobre esta alianza, temprana y claramente, será indispensable para lograr obtener un apoyo social significativo al momento de participar, o cooperar a cualquier nivel, en misiones internacionales lideradas por la OTAN.

Referencias bibliográficas

- BBC Mundo. (26 de mayo de 2018). Colombia será el primer "socio global" de la OTAN en América Latina. BBC Mundo. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44262895>
- Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro. (2018). Contexto País: Retos y Perspectivas 2030. Bogotá: Comando de Transformación Ejército del Futuro.
- Comando de Transformación Ejército del Futuro. (2018). Narrativa Institucional Relación de Colombia con la OTAN Boletín Informativo. Bogotá: Ejército Nacional de Colombia.
- El Espectador. (26 de mayo de 2018). ¿Qué diferencia hay entre ser miembro y "socio global" de la OTAN? El Espectador. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/que-diferencia-hay-entre-ser-miembro-y-socio-global-de-la-otan-articulo-790916>
- Gelman, H. (1985). The rise and fall of Detente: causes and consequences. Santa Monica: RAND/UCLA.
- NATO Public Diplomacy Division. (16 de octubre de 2018). North Atlantic Treaty Organization.
- Organización del Tratado del Atlántico Norte. (2010). Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Lisbon.
- Polsky, A. J. (2015). Shifting Currents: Dwight Eisenhower and the Dynamic of Presidential Opportunity Structure. *Presidential Studies Quarterly*, 91-109.
- Tomijos, V., & Abella, J. (2017). Ventajas y desventajas políticas y militares para Colombia derivadas de su eventual participación en misiones internacionales relacionadas con la OTAN. *Revista Científica General José María Córdova*, 47-82.
- Tratado del Atlántico Norte (4 de abril de 1949). Obtenido de https://www.nato.int/cps/ie/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es
- Warren, P. T. (2010). Alliance History and the Future NATO: What the Last 500 Years of Alliance Behavior Tells Us about NATO's Path Forward. Brookings. 🐦