



Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

ISSN: 1909-3063

Universidad Militar Nueva Granada

Abella Osorio, Juan David; Torrijos Rivera, Vicente  
Implicaciones de la Diplomacia para la Seguridad en el posicionamiento estratégico de Colombia en el ámbito de la paz y la seguridad regional: una mirada desde los desafíos y oportunidades de inserción en el Triángulo Norte de Centroamérica\*

Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 14, núm. 1, 2019, Enero-Junio, pp. 13-29  
Universidad Militar Nueva Granada

DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.3595>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92762989002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UDEM [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



## Implicaciones de la Diplomacia para la Seguridad en el posicionamiento estratégico de Colombia en el ámbito de la paz y la seguridad regional: una mirada desde los desafíos y oportunidades de inserción en el Triángulo Norte de Centroamérica\*

Juan David Abella Osorio<sup>a</sup> ■ Vicente Torrijos Rivera<sup>b</sup>

**Resumen:** el presente artículo expone, no solo los alcances y contenidos de la diplomacia para la seguridad, sino también evalúa la pertinencia, en la práctica, de la nueva estrategia nacional de inserción; posibilitando, además, la identificación de algunas lecciones y recomendaciones relevantes frente al propósito que tiene Colombia de convertirse en un actor de primer orden, en el ámbito de la paz y la seguridad regional y global en un futuro cercano. Para ello, se analizarán primero los objetivos y alcances de la Diplomacia para la Seguridad de Colombia a la luz del concepto de Diplomacia de Defensa; posteriormente, se identificarán y revisarán reflexivamente el conjunto de desafíos y oportunidades de la inserción colombiana en el Triángulo Norte de Centroamérica, producto de un examen analítico y proyectivo de la Diplomacia para la Seguridad. Por último, se meditará acerca de las implicaciones de la Diplomacia para la Seguridad en el posicionamiento estratégico del país, de cara a las lecciones, oportunidades y desafíos presentes y futuros identificados desde la experiencia en el Triángulo Norte Centroamericano.

**Palabras clave:** Colombia; Diplomacia para la Seguridad; paz; posicionamiento estratégico; Triángulo Norte de Centroamérica.

**Fecha de recibido:** 3/08/2018 **Fecha de evaluación:** 28/09/2018 **Fecha de aprobado:** 17/10/2018

**Cómo citar:** Abella Osorio, J. D., y Torrijos Rivera, V. (2019). Implicaciones de la Diplomacia para la Seguridad en el posicionamiento estratégico de Colombia en el ámbito de la paz y la seguridad regional: una mirada desde los desafíos y oportunidades de inserción en el Triángulo Norte de Centroamérica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14(1), pp. 13-29.

DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.3595>

\* Este artículo corresponde a la segunda parte del artículo titulado *La Diplomacia para la Seguridad en el posicionamiento estratégico de Colombia en el ámbito de la paz y la seguridad regional: reflexiones desde el concepto de Diplomacia de Defensa*.

**a** Politólogo de la Universidad del Rosario y magíster en Construcción de Paz de la Universidad de los Andes. Profesor de cátedra y joven investigador en la Universidad del Rosario, asistente graduado en la Universidad de los Andes, y profesor-investigador en la Universidad Minuto de Dios. Actualmente es becario del Helmut-Schmidt-Programme en Alemania.  
Correo electrónico: [jd.abella@uniandes.edu.co](mailto:jd.abella@uniandes.edu.co)  
ORCID: [Orcid.org/0000-0002-4425-8914](https://orcid.org/0000-0002-4425-8914)

**b** Analista político, escritor y periodista con diploma en Opinión Pública de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana con postgrado en Altos Estudios Internacionales, y estudios doctorales en Relaciones Internacionales. Fue profesor emérito de Ciencia Política en la Universidad del Rosario, actualmente es profesor visitante de la Universidad Nacional de la Defensa en Washington y profesor de la Escuela Superior de Guerra en Colombia.  
Correo electrónico: [vicentetorrijos@hotmail.com](mailto:vicentetorrijos@hotmail.com)  
ORCID: [Orcid.org/0000-0003-3837-6196](https://orcid.org/0000-0003-3837-6196)

## *Implications of Diplomacy for Security in the Strategic Positioning of Colombia within Regional Peace and Security: A View of the Challenges and Opportunities of Integration into the North Triangle of Central America*

**Abstract:** This article not only presents the scope and contents of diplomacy for security, but also assesses the relevance of the new national integration strategy put into practice, allowing the identification of some lessons and recommendations relevant to Colombia's goal of becoming a leading actor in the sphere of regional and global peace and security in the near future. For this purpose, the objectives and scope of Diplomacy for Colombian Security will be analyzed in the light of the Defense Diplomacy concept. Subsequently, the set of challenges and opportunities of Colombian integration into the North Triangle of Central America will be identified and reviewed thoughtfully, upon an analytical and projective review of Diplomacy for Security. Finally, the implications of Diplomacy for Security in the country's strategic positioning will be examined, based on the lessons, opportunities and present and future challenges identified in the experience at the Northern Triangle of Central America.

**Keywords:** Colombia; Diplomacy for Security; peace; strategic positioning; North Triangle of Central America.

## *Implicações da diplomacia para a segurança no posicionamento estratégico da Colômbia no âmbito da paz e segurança regional: um olhar a partir dos desafios e oportunidades de inserção no Triângulo Norte da América Central*

**Resumo:** Este artigo não expõe apenas o escopo e o conteúdo da diplomacia para segurança, mas também avalia a relevância, na prática, da nova estratégia nacional de inserção, possibilitando também a identificação de algumas lições e recomendações relevantes frente ao propósito da Colômbia de se tornar um ator líder, em um futuro próximo, no âmbito da paz e segurança regional e global. Primeiro, os objetivos e o alcance da Diplomacia para a Segurança da Colombiana serão analisados à luz do conceito de Diplomacia da Defesa, posteriormente, o conjunto de desafios e oportunidades da inserção colombiana no Triângulo Norte da América Central será identificado e revisado reflexivamente, como resultado de um exame analítico e projetivo da Diplomacia para a Segurança. Por fim, refletiremos sobre as implicações da Diplomacia para a Segurança no posicionamento estratégico do país, em face das lições, oportunidades e desafios presentes e futuros que foram identificados a partir da experiência no Triângulo Norte da América Central.

**Palavras-chave:** Colômbia; Diplomacia para a Segurança; paz; posicionamento estratégico; Triângulo Norte da América Central.

## Diplomacia para la Seguridad en la práctica: desafíos y oportunidades de la inserción colombiana en el Triángulo Norte de Centroamérica

### Situación y demandas en seguridad en el Triángulo Norte Centroamericano

En razón a su cercanía y posición geográfica, así como por sus dinámicas de integración y negociación colectiva, el conjunto de países Guatemala, El Salvador y Honduras conforman el Triángulo Norte Centroamericano (TNC). A manera bloque, esta triada no solo compone un mercado de más de treinta millones de habitantes, también han desarrollado diversos Tratados de Libre Comercio (TLC) con países como Estados Unidos, México y Colombia. Y no es para menos, debido a que los tres agrupan cerca del 60 % del PIB centroamericano y recogen un 70 % de la población regional (Icecomex, 2010; Presidencia de la República de Colombia, 2016).

A pesar de que los tres países conforman un mercado atractivo para el desarrollo de relaciones comerciales más estrechas, la región del TNC es conocida, hoy por hoy, como una de las más violentas e inestables del mundo (Médicos Sin Fronteras - MSF, 2017). Si bien las mediciones de los costes del crimen en América Latina y el Caribe (ALC) difieren entre países, es disiente notar como el gasto derivado del crimen y de la violencia no solo se duplica en los países centroamericanos; también es revelador notar, precisamente, que son los tres países del TNC los que encabezan el gasto en la materia<sup>1</sup>, seguidos del Caribe y de Brasil (Pastor, 2017).

El TNC registra la tasa más alta de inseguridad, alimentándose de la convergencia de situaciones problemáticas tales como el aumento

progresivo de los robos violentos; el incremento de los homicidios, especialmente en El Salvador (103) y Honduras (60) superando el promedio regional (cifrado en unas 26 muertes por cada 100.000 habitantes) y la asociación orgánica e indisoluble entre pandillas<sup>2</sup>, narcotráfico, violencia, corrupción y criminalidad<sup>3</sup> (tabla 1). En conjunto, tales factores han generado un conflicto social alarmante que “continúa provocando una trágica movilización humana tanto interna como externa que recuerda el tiempo de las guerras civiles de la década de 1980” (Jiménez, 2016, p. 169).

Dicho esto, a manera de radiografía general que guía o ayuda a identificar las principales “demandas” en materia de seguridad, resulta ilustrativo citar el estudio de Buscaglia (2010) por medio del cual se identifican al menos 23 delitos organizados altamente redituables, que ocurren casi en la totalidad del TNC, y que reflejan la “complejidad de la criminalidad” centroamericana:

Aunque la delincuencia y la inseguridad es percibida como uno de los problemas más graves de parte de la ciudadanía, especialmente en El Salvador donde un 42.4 % de los encuestados la reconoce como el problema más acuciante que enfrenta su país, y a pesar de destinar cuantiosas sumas de dinero en materia de prestación de servicios policiales, sistema judicial y administración

2 Las denominadas “maras” son un síntoma de los problemas sociales y de inseguridad, y exigen una intervención integral dada la violencia que han desencadenado desde sus orígenes. Si bien diagnósticos iniciales las reducían a grupos de pandilleros que robaban y asaltaban por necesidad o para visibilizarse, su creciente implicación con grupos de asesinos y traficantes de droga los ha situado como bandas altamente organizadas con alcances nacionales e incluso con intereses internacionales. Las maras sin duda han sido un factor acelerador de los índices de violencia y crimen organizado en el TNC, y además se han convertido en el “emblema de la violencia brutal” (Reguillo, 2005, p. 71).

3 Igualmente y sin ánimo de ignorar otras variables, entre los factores estructurales ligados a la ocurrencia y perpetuación de la violencia en los países del TNC se encuentran: i) el empobrecimiento y la desigualdad social, ii) la ingobernabilidad de territorios que también se ve reflejada en la poca capacidad para que se cumplan las leyes, iii) el acceso progresivo de armas de fuego ligado a ciertos patrones culturales para demostrar fuerza y iv) el bajo nivel de accesibilidad a la educación y al trabajo, sobre todo entre la población joven (Fernández, 2006).

1 El país con la mayor cantidad de recursos gastados en razón del crimen es Honduras (6.50 % de PIB), seguido de cerca por el Salvador (6.16 % del PIB), pero reduciéndose significativamente en el caso de Guatemala (3.04 % del PIB) (Jaitman, 2017).

**Tabla 1.** Delitos organizados extendidos en el TNC

• Actos de terrorismo	• Lesiones
• Contrabando de bienes y servicios diversos	• Piratería de productos diversos
• Ejecuciones de funcionarios públicos	• Pornografía
• Extorsión	• Robo de vehículos
• Falsificación de dinero/bonos/valores	• Secuestro
• Fraudes de tarjeta de crédito	• Tráfico de armas
• Homicidios calificados	• Tráfico de cigarros
• Infiltración patrimonial	• Tráfico de estupefacientes
• Lavado patrimonial (de dinero y otro tipo de patrimonio)	• Tráfico de indocumentados
• Lenocinio	• Tráfico de material radioactivo
• Tráfico de personas	• Trata de personas

Fuente: elaboración propia con base en la información de Buscaglia, 2010 y Waxenecker, 2016.

de prisiones; la eficiencia del gasto en seguridad ciudadana y las reformas implementadas son cuestionables, ya que no se han evidenciado resultados en términos de mejoras en seguridad y tasas delictivas más bajas (Pastor, 2017).

En consecuencia, cada vez más se hace necesario que los gobiernos del TNC exploren nuevas estrategias y métodos con el fin de enfrentar la aguda complejidad de la violencia y la inseguridad en sus países. Por supuesto, los cambios requeridos no solo pasan por el actuar estatal, también es necesario abrir el debate a la sociedad civil y propiciar la participación ciudadana en el largo proceso de recuperación de la institucionalidad pública, con el fin de reencaminarla en sus objetivos naturales, los cuales no coinciden con los intereses y actividades criminales (Waxenecker, 2016).

Como complemento a estos esfuerzos de apertura y diálogo, resulta esencial destacar el rol que podría jugar la cooperación internacional (CI) en el fortalecimiento de los procesos de recuperación de las instituciones que la sociedad del TNC formulan, implementan, exigen y demandan. Paralelamente, la cooperación internacional también puede acompañar y reforzar a los distintos actores e

instituciones estatales que se resisten a la captura y a la cooptación del Estado por parte de estructuras mafiosas, convirtiéndose, eventualmente, en palancas y complementos necesarios para que la sociedad alcance su objetivo de recuperar una estatalidad genuinamente democrática que vele por la seguridad y la defensa nacional en todos y cada uno de sus ámbitos (Waxenecker, 2016).

En materia de estatalidad, y específicamente en referencia a la Fuerza Pública como actor clave en los esfuerzos y acciones mencionados, las demandas en materia de robustecimiento, formación en capacidades y afianzamiento de la autoridad democrática (a propósito de los alcances y posibilidades desde la cooperación internacional) pueden ser reconocidas a partir de tres escenarios de interés: i) superación de las “continuidades militaristas-autoritarias” y el paso definitivo a la visión rectora de la “función militar en la democracia”; ii) “reanudación” sostenible de los procesos de reformar y reconversión y iii) fortalecimiento doctrinal y operativo basado en conocimientos, habilidades y recursos suficientes para enfrentar adecuadamente las dinámicas de una realidad violenta cada día más compleja y heterogénea.

**Tabla 2.** Marco de identificación de necesidades y aprovechamiento y mejora de estrategias de cooperación en seguridad en el TNC

Escenario de demanda en el TNC	Actividades y tareas necesarias	Contribuciones reales y potenciales de la CI
<b>Superación de las “continuidades militaristas-autoritarias”.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derrota institucional de la realidad legal-institucional de superioridad militar.</li> <li>Depuración organizacional de las concepciones represivas y autoritarias de la seguridad.</li> <li>Recambio y renovación de los cuadros medios y de formación por nuevos liderazgos más afines al enfoque de seguridad humana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exportación de enseñanzas útiles en materia de relaciones cívico-militares en marcos democráticos que sufren o han superado eventos de conflicto armado.</li> <li>Asesoría en materia organizacional bajo estándares modernos de seguridad integral y humana aplicada.</li> </ul>
<b>“Reanudación” sostenible de los procesos de reforma y reconversión<sup>(i)</sup>.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión y renovación de las posiciones de poder conservadas por instituciones militares o redes contrainsurgentes.</li> <li>Supresión institucional del poder de veto militar o castrense sobre decisiones y comportamientos propios de las ramas civiles del Estado.</li> <li>Encauzar gradualmente la influencia militar hacia los marcos extra-institucionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exportación de metodologías, modelos y contenidos de formación profesionalizante que han superado las dicotomías contrainsurgentes.</li> <li>Replicación de estrategias de separación y supremacía del poder civil más allá de los marcos constitucionales.</li> </ul>
<b>Fortalecimiento doctrinal y operativo basado en conocimientos, habilidades y recursos suficientes.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modernización de los modelos y contenidos pedagógicos de las Fuerzas Militares.</li> <li>Registro y verificación de necesidades y capacidades en materia de recursos y talento humano, con base en una revisión de la estrategia de seguridad ciudadana y nacional.</li> <li>Robustecimiento de los esquemas de demanda y gestión de la ayuda y CI en seguridad con el fin de favorecer la priorización y la armonización de intereses y esfuerzos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exportación de experticia e instalación de capacidades en terreno por medio de instructores o ejercicio conjuntos.</li> <li>Intercambio de personal con fines de formación y mejora de relaciones de confianza.</li> <li>Ingreso regulado al mercado de defensa y ofrecer materiales y recursos en condiciones comerciales y de mantenimiento ventajosas.</li> <li>Intercambio de saberes y conocimientos en el área de interdicción del narcotráfico y la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), entre otros.</li> </ul>

(i) Las sociedades del TNC emergieron de situaciones de conflicto recientes y, en consecuencia, se iniciaron procesos de reconversión militar con la instauración de gobiernos civiles. Si bien las Fuerzas Armadas no han roto las reglas de sucesión de los poderes institucionales, conforme se fueron desmilitarizando los gobiernos se fue fragmentando, privatizando y politizando el poder militar. Al final lo militar enfrenta una transformación democrática inconclusa y un conflicto de identidad entre la defensa externa y la seguridad interna (Waxenecker, 2016).

Fuente: elaboración propia con base en la información de Aguilar, 2016; Fundación Myrna Mack, 2016; Jiménez, 2016 y Waxenecker, 2016.

Entendiendo que la cooperación técnica (típica de la cooperación en seguridad) es un elemento necesario pero insuficiente para alcanzar la recuperación de la institucionalidad pública; el siguiente marco constituye un esfuerzo por identificar algunas de las principales líneas clave necesarias con el fin de avanzar en cada uno de los tres escenarios mencionados. Este ejercicio será de especial interés no solo para analizar la experiencia y pertinencia de estrategias de inserción y ayuda (como lo es la Diplomacia para la Seguridad de Colombia o DPSC), también permitiría identificar debilidades y adoptar los correctivos necesarios en mediano y

largo plazo. Los siguientes escenarios serán analizados y discutidos a la luz de la oferta colombiana de cooperación más adelante, en la tercera sección del documento.

## La Diplomacia para la Seguridad de Colombia frente a los retos centroamericanos: experiencias y oportunidades

Colombia es hoy en día uno de los socios proveedores más destacados en materia de Cooperación

Sur-Sur (CSS)<sup>4</sup> y Cooperación Triangular (CT)<sup>5</sup> en ALC, seguido de Brasil, México y Argentina. Gracias a la notable superación de las condiciones que derivaban en calificativos de país “en vías a fracasar”, el Gobierno nacional ha movilizado su capital político y económico con el fin de posicionar a Colombia como un modelo de “buenas prácticas” en distintos campos, entre ellos la seguridad. Ahora bien, llama la atención que a diferencia de otros oferentes de la región, el país ha buscado realizar su renovada inserción exterior apoyándose y acercándose a sus socios estratégicos principales (Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea) por medio de instrumentos de coordinación y acción de manera paralela.

Precisamente, en el caso de Centroamérica, y específicamente en el TNC, Colombia ha procurado implementar esquemas de CT con Estados Unidos y Canadá, haciendo necesario analizar tales programas en paralelo con las actividades de cooperación bilateral. Esto último revela tempranamente una de las debilidades de la estrategia internacional colombiana, consistente en un cierto grado de dispersión de las actividades externas, lo cual tiene como consecuencia la dificultad en el análisis y la evaluación, así como el incremento de los riesgos de despilfarro de recursos y desgaste de capacidades.

Habiéndose ubicado a Centroamérica y el Caribe como uno de los “Escenarios estratégicos

de cooperación internacional” (tabla 3), donde se priorizará la inserción por medio de la CT y la CSS con el fin de “fortalecer las capacidades en desarrollo institucional, seguridad ciudadana, interdicción y lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional” (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2013, p. 8). En lo que se refiere a la inserción y oferta de CI, por medio de esquemas asociativos o de triangulación que vinculan al TNC, se destacan: el Plan de Cooperación Triangular: Colombia - Canadá (2013 - 2014), el Plan de Cooperación Triangular: Colombia - Estados Unidos (2013) y el Plan de Cooperación Triangular: Colombia - Estados Unidos (2014).

El Plan de Cooperación Triangular Colombo Canadiense tiene su antecedente en la VI Cumbre de las Américas durante abril de 2012, cuando ambos gobiernos suscribieron un acuerdo de cooperación en materia de seguridad. Dicha decisión surgió ante la necesidad de colaborar más estrechamente en dicha materia con Centroamérica y el Caribe, decidiéndose combinar esfuerzos en dos vías, por un lado, Canadá con un claro interés en apoyar financiera y logísticamente la mejora de la situación de seguridad en la subregión (por medio de una contribución superior al millón de dólares); y por otro, Colombia dispuesto a prestar asistencia técnica en base a las exitosas experiencias de su Fuerza Pública en la lucha contra el DOT y otras manifestaciones del crimen que afectan agudamente al TNC y tienen implicaciones para la seguridad y la estabilidad regional (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2012).

El Plan cuyos receptores principales eran Honduras y Guatemala se fundaba en cuatro líneas de acción<sup>6</sup> y contemplaba, de manera específica, la realización de las siguientes actividades de cooperación: i) capacitaciones y asesorías en aspectos tales como desarrollo organizacional, doctrina, control fronterizo, telemática, investigación criminal e inteligencia policial y seguridad ciuda-

4 La CSS hace referencia al intercambio de recursos, tecnología y conocimiento entre países en desarrollo, también denominados países del Sur global. La cooperación bajo dicho formato puede ser política, de seguridad, social y económica, y puede ocurrir entre actores estatales, empresas y la sociedad civil. Los marcos de CSS se distinguen por regirse bajo los principios de horizontalidad (colaboración entre socios), el consenso (decisiones acordadas por mutuo acuerdo); y la equidad (los beneficios se distribuyen bajo criterios de igualdad y simetría) (Oxfam Intermón, 1994).

5 La CT corresponde a un modelo de colaboración bajo el cual dos o más países o un organismo multilateral reúnen esfuerzos para compartir conocimientos, experiencias y recursos, conforme a sus ventajas comparativas, en beneficio de un tercer país o grupo de ellos. Adicionalmente, bajo esquemas de CT usualmente son los países de renta alta lo que canalizan los recursos por medio de sus pares de renta media del Sur, que cooperan a su vez con países menos desarrollados y demandantes de apoyo internacional en ciertas áreas específicas (Gómez, Ayllón y Albarrán, 2011 y Oxfam Intermón, 1994).

6 Las líneas de acción convenidas entre los socios del esquema fueron: i) lucha contra el problema mundial de las drogas, ii) lucha contra DOT, iii) fortalecimiento desarrollo organizacional y doctrinal y iv) seguridad ciudadana.

**Tabla 3.** Campos de experiencia, áreas y escenarios estratégicos de cooperación internacional de la diplomacia para la seguridad de Colombia

Campos de experticia	Áreas de cooperación internacional	Escenarios estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción del secuestro.</li> <li>• Operaciones especiales.</li> <li>• Inteligencia y telecomunicaciones.</li> <li>• Seguridad ciudadana.</li> <li>• Operaciones nocturnas.</li> <li>• Movilidad aérea.</li> <li>• Operaciones conjuntas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo organizacional.</li> <li>• Lucha contra el problema mundial de las drogas.</li> <li>• Prevención y control de fenómenos criminales.</li> <li>• Fortalecimiento en especialidades militares y policiales.</li> <li>• Seguridad ciudadana y convivencia.</li> <li>• Industria de defensa y misiones internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OTAN: Colombia como socio global. Buenas prácticas, interoperabilidad, participación en misiones internacionales.</li> <li>• ONU<sup>i</sup>: misiones de paz.</li> <li>• UE<sup>ii</sup>: derechos humanos y JPM<sup>iii</sup>. Participación en misiones internacionales. Interoperabilidad.</li> <li>• Unasur<sup>iv</sup>: papel protagónico y de liderazgo en el subcontinente; líder en la creación del Consejo para fortalecer la cooperación en seguridad ciudadana, justicia, y contra la Delincuencia Organizada Transnacional; participación en el Consejo de Defensa Suramericano y en el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.</li> <li>• Centroamérica y el Caribe: cooperación triangular y Sur-Sur para fortalecer las capacidades en desarrollo institucional, seguridad ciudadana, interdicción y lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional.</li> <li>• Corea del Sur: cooperación activa para programas estratégicos en ciencia y tecnología.</li> <li>• Brasil: intercambio de bienes y servicios; relación de cooperación industrial activa con Embraer.</li> <li>• Estados Unidos: enfrentar amenazas comunes y fortalecer capacidades nacionales en movilidad aérea, intercambio de información, interdicción, procesos logísticos, adquisiciones y desarrollo institucional.</li> <li>• Reino Unido: enfrentar amenazas comunes a nivel regional y en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional, JPM. Entrenamiento para participación en misiones internacionales.</li> <li>• Canadá: cooperación triangular para el fortalecimiento de capacidades en Centroamérica y el Caribe, JPM. Entrenamiento para participación en misiones internacionales.</li> <li>• Israel: contratos de adquisición de equipos para el fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en la información de Ministerio de Defensa Nacional de Colombia [MDN], 2013 y Revista *Dinero*, 2013.

(i) Sigla de la Organización de las Naciones Unidas. (ii) Sigla de la Unión Europea. (iii) Sigla de la Justicia Penal Militar. (iv) Sigla de la Unión de Naciones Suramericanas.

dana (entre otros); y ii) reforzamiento de capacidades de comunicación y coordinación en materia de combate al DOT y lucha contra las amenazas que plantean el tráfico ilegal de drogas, la violencia, el lavado de dinero y otros actos delictivos. Para 2014, en el marco de dicho Plan, se habían implementado unas 75 actividades y capacitado a más de 1200 estudiantes (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2013, p. 15). En segundo lugar, se encuentra el Plan de Cooperación Triangular Colombo Estadounidense de 2013. Dicho Plan hace referencia sintética al llamado *Plan de Acción de Cooperación Triangular Colombia-Estados Unidos para Beneficiar a Centroamérica y el Caribe*, un acuerdo de cooperación que busca

promover el desarrollo de las Fuerzas Armadas de Guatemala, Honduras y El Salvador sobre la base de las experiencias del Ejército de Colombia, con el fin de mejorar la seguridad regional y la seguridad pública y combatir con eficiencia el tráfico de drogas y el crimen organizado. (Romero, párr. 2, 2016)

Siguiendo una fórmula similar a la utilizada en el acuerdo con Canadá, el Plan es una expresión de la consolidación de las buenas relaciones Colombo Estadounidenses, países que llevan un largo tiempo cooperando en la lucha contra el DOT y han realizado numerosas tareas y entrenamientos conjuntos. El grado de afinidad es especialmente destacado en el área de Seguridad y Defensa, puesto que la cooperación bilateral ha contribuido decididamente a

reforzar las competencias de la Fuerza Pública colombiana, especialmente en operaciones antinarcóticos y antiterroristas modernas (Romero, 2016).

El Plan de 2013 se componía igualmente de cuatro líneas de acción<sup>7</sup>, con ciertas semejanzas al Plan de Cooperación Triangular con Canadá, pero las partes establecieron estrategias puntuales e individualizadas para cada país según el tamaño y las capacidades de las Fuerzas en materia de interdicción terrestre, aérea y marítima, así como de las necesidades específicas para responder a problemáticas compartidas en la región. Dicho esto, el Plan priorizó las siguientes áreas de acción: i) seguridad ciudadana, ii) fortalecimiento de especialidades militares y policiales, iii) desarrollo organizacional, iv) la lucha contra el problema mundial de las drogas y la prevención y el control del delito. En total se llevaron a cabo más de 39 actividades y se capacitaron unos 619 estudiantes (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2013 y Romero, 2016).

En conexión con las metas y dinámicas del Plan de 2013 se apuesta por la continuación de la triangulación en seguridad facilitada por la DPSC en el marco del Plan de Cooperación Triangular Colombia - Estados Unidos (2014). Este último conserva y profundiza las mismas líneas de acción que su similar de 2013 pero extiende los destinatarios involucrando finalmente a: Honduras, Guatemala, El Salvador, Panamá, Costa Rica y República Dominicana. Una de las razones de más peso a la hora de explicar dicha ampliación de actores consiste en combatir integralmente la producción, transporte y comercialización de drogas a nivel hemisférico y global. Durante el cierre de este tercer Plan se habían logrado adelantar 152 actividades de asesoría y formación, las cuales contribuyeron a alcanzar una cifra cercana a los 7800 oficiales internacionales capacitados en temas como seguridad ciudadana, seguridad vial, investigación criminal e inteligencia policial, comunicación estratégica, aviación policial, DD.HH. y DIH.

7 Las líneas convenidas para el Plan de 2013 fueron: i) lucha contra el problema mundial de las drogas; ii) lucha contra DOT; iii) imperio de la Ley de la Policía Nacional de Colombia; y iv) atención especial a comunidades.

En lo que se refiere a las diversas actividades de cooperación bilateral, aunque Colombia ha venido acompañando programas de cooperación en defensa con el TNC desde 2006, solo sería hasta 2010, cuando se elevó el estatus estratégico de la cooperación internacional dentro de la política exterior colombiana, que el Estado colombiano empieza a organizar y gerenciar la cuestión de la seguridad en su actuar exterior, fijando al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia como la instancia principal encargada de interactuar con los gobiernos extranjeros y coordinar los esfuerzos específicos de cooperación con el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, la Policía Nacional de Colombia y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (Tickner, 2016).

Dicho esto, Colombia ha venido ofreciendo y realizando diversos programas de capacitación por medio de iniciativas de cooperación bilateral en cada uno de los países que conforman el TNC. En primer lugar, en lo que respecta al caso de Guatemala, la cooperación, aunque de larga data, entró en una fase de renovación a partir de 2009 por medio de la suscripción de un convenio marco de capacitación y entrenamiento en materia de seguridad ciudadana que gradualmente se ha extendido hasta abarcar aspectos militares. Actualmente la interacción se divide entre aspectos militares y policiales, y los esquemas son usualmente de CSS y CT con financiación y apoyo de Estados Unidos.

Desde 2010, el país centroamericano ha venido solicitando a su par suramericano y a sus demás socios globales, programas de formación en áreas concreta tales como: i) apoyo en el control y la seguridad fronteriza; ii) asesoría para el fortalecimiento de las comunicaciones entre unidades; iii) capacitación en la interdicción terrestre, aérea y marítima para el mejoramiento de la movilidad militar al atacar un objetivo; iv) capacitación para enfrentar organizaciones delictivas transnacionales que están utilizando pandillas para controlar territorios y rutas de sus operaciones delictivas; y v) fortalecimiento de la capacidad de las patrullas navales (Romero, 2016).

El entrenamiento ofrecido por Colombia se dirigía inicialmente a las áreas de lucha contra

el narcotráfico y las estrategias antisequestro; sin embargo, dicha oferta se ha ampliado en los últimos años y hoy en día abarca principalmente el desarrollo de capacidades en las áreas operativa, educativa, estratégica y administrativa. Respecto a los resultados obtenidos a la fecha, mientras que entre 2010 y 2012 fueron capacitados unos 563 agentes de seguridad, para 2015 la Fuerza Pública colombiana había conseguido entrenar a más de 700 efectivos militares de su socio (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2013).

Adicionalmente, gracias a la cooperación en seguridad, Guatemala ha conformado una estructura organizacional y un modelo gerencial para el Departamento de Planificación de Gestión Especializada en Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil (PNC), y ha robustecido su capacidad de investigación criminal (encabezada hoy por la Subdirección General de Investigación Criminal y la División Especializada en Investigación Criminal - DEIC). Sin embargo, es importante notar que la cooperación colombiana en Guatemala varía entre sus aspectos de defensa y aquellos relacionados más específicamente con la seguridad ciudadana (tabla 4):

**Tabla 4.** Dimensiones de la oferta de la cooperación en seguridad de Colombia en Guatemala

Cooperación en defensa	Cooperación en seguridad ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciberdefensa.</li> <li>• Inteligencia militar.</li> <li>• Formación de grupos élite de fuerzas especiales.</li> <li>• Mejoramiento de la movilidad militar a nivel terrestre, aéreo y marítimo.</li> <li>• Mejoramiento de redes y habilidades de comunicación y coordinación inter-fuerzas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inteligencia policial.</li> <li>• Operaciones antisequestro (prevención y gestión de crisis).</li> <li>• Lucha antinarcóticos.</li> <li>• Formación de grupos élite.</li> <li>• Organización institucional.</li> <li>• Creación de manuales y procedimientos.</li> <li>• Formulación de protocolos de actuación.</li> <li>• Gestión del talento humano.</li> <li>• Rendición de cuentas.</li> <li>• Control interno.</li> <li>• Educación policial en todos sus niveles.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en la información de Tickner, 2016 y Romero, 2016.

En el caso de Honduras, los lineamientos generales de la cooperación fueron trazados en 2010

cuando ambos gobiernos acordaron intercambios en materia de información, experiencias y buenas prácticas con el fin de enfrentar el narcotráfico, el terrorismo y la DOT. Destacadamente, durante ese mismo año, las partes emprendieron la realización de un diagnóstico inicial sobre la situación de seguridad hondureña, identificando múltiples debilidades, retos y amenazas del sector que eran susceptibles a ser abordadas por medio de la oferta de CSS colombiana.

Entre las debilidades señaladas en el informe *Diagnóstico a la Policía Nacional de Honduras* se encontraban: i) altos niveles de penetración del narcotráfico y las mafias en las instituciones de seguridad estatales, ii) vacíos organizacionales profundos en el cuerpo de Policía, y iii) ausencia de instrumentos y estrategias de investigación criminal efectivas y eficientes (Tickner, 2016, p. 24). En 2014, un ejercicio similar pero elaborado por un grupo especializado de los Carabineros de Chile señalaba que la institución enfrenta una crisis causada, entre otras cosas, por la corrupción generalizada, la indiferencia en la prestación del servicio policial, y los bajos estándares de eficacia y una carencia de medios técnicos y tecnológicos (El Heraldo, 2014).

En atención a dicho escenario, el apoyo colombiano a Honduras se ha enfocado en las siguientes cinco áreas estrategias de gestión de la Seguridad y Defensa: i) apoyo a la erradicación del tráfico de drogas y eliminación de las bandas delictivas; ii) asesoría a los operadores de justicia sobre la extradición de los principales narcotraficantes; iii) capacitación en las áreas fluviales para infiltrar el comercio de drogas ilícitas al interior del país e impedir que las drogas posteriormente sean embarcadas hacia Estados Unidos; iv) formación de la Fuerza Pública para enfrentar de manera efectiva el tráfico de drogas, armas y personas; y v) fortalecimiento de la capacidad para identificar pistas de aterrizaje ilegales e interceptar pistas y aviones clandestinos (Romero, 2016).

En lo que respecta a los resultados de la cooperación en Honduras, se destaca no solo el entrenamiento de más de cinco mil militares y policías por parte de instructores de las Fuerzas colombianas entre 2010 y 2015, también se ha contribuido

a impulsar las operaciones de los Laboratorios de Criminalística de la División Policial de Investigaciones y Comunidades Exteriores de Inspección. Gracias a las distintas iniciativas de robustecimiento organizacional iniciales, sumado a los procesos de formación de más largo plazo que buscan alcanzar un mayor grado de capacidad instalada, es posible evidenciar una cierta transición hacia la implementación de reformas asociadas a la seguridad ciudadana (Romero, 2016).

Por último, frente al caso de El Salvador, se destaca el grado de consolidación de las relaciones de ambos países, el cual se ha reflejado en la gestación de una Comisión Mixta de Cooperación Técnica, Científica, Cultural y Educativa, la formación de un Mecanismo de Consulta y Coordinación El Salvador-Colombia, y la firma de más de seis proyectos de CSS para el período 2014-2016. De hecho, las buenas relaciones quedaron palpables durante la primera reunión del Mecanismo de Consulta y Coordinación Política de 2015, cuando ambas partes reconocieron que eran “socios naturales con coincidencias e intereses comunes en los mecanismos a nivel regional”, y se comprometieron a ampliar y diversificar la cooperación en seguridad. Vale recordar, además, que durante los últimos cuatro años, Colombia se ha consolidado como uno de los países con mayores inversiones en el país centroamericano, a través de inversión directa, compras y franquicias (*Verdad Digital*, 2015).

En los aspectos de Seguridad y Defensa, la oferta de Colombia se ajusta a los elementos identificados en 2013 en el Plan de Acción de Estados Unidos y Colombia sobre la Cooperación en Seguridad Regional, por medio del cual se priorizó la capacitación de las Fuerzas centroamericanas en materia de delitos financieros actividades de inteligencia, laboratorios antidrogas, operaciones básicas ribereñas y operaciones en pequeñas lanchas, manejo de informantes, asalto aéreo, respuestas tácticas, seguridad ciudadana y operaciones de asuntos civiles, entre otros (Tickner, 2014).

Dicho esto, entre 2010 y 2018 Colombia entrenó a más de 260 agentes de seguridad salvadoreños en las áreas de seguridad ciudadana y fortalecimiento de especialidades militares y policiales, respondiendo a las solicitudes del gobierno

centroamericano que incluían, entre otras cosas: i) apoyo al control y la seguridad fronterizos y capacitación de las fuerzas gubernamentales responsables de garantizar la seguridad pública; ii) capacitación en la interdicción terrestre, aérea y marítima para el mejoramiento de la movilidad de las fuerzas gubernamentales al atacar un objetivo; y iii) asesoría sobre el control del espacio aéreo nacional (Romero, 2016).

Adicionalmente, la contribución de la cooperación colombiana también se ha reflejado decididamente en el desarrollo organizacional estatal, y en la instalación de una oficina de cibercriminología adscrita a la Policía Nacional Civil (PNC) a través de la Subdirección de Investigaciones. Dicha oficina constituye una respuesta institucional ante la expansión y la complejidad de los delitos informáticos que son hoy una amenaza latente para la seguridad estatal y pública, así como también son una amenaza para las libertades y derechos de los ciudadanos salvadoreños. Ahora bien, la posición oficial de Colombia consiste en ir reduciendo su asistencia gradualmente a medida que las capacidades institucionales y organizacionales queden instaladas, con el fin de garantizar la mayor autonomía posible de El Salvador en sus asuntos de seguridad internos (Molina, 2017).

## **Implicaciones de la Diplomacia para la Seguridad en el posicionamiento estratégico de Colombia en el ámbito de la paz y la seguridad regional. Una lectura desde la experiencia en el Triángulo Norte de Centroamérica (TNC)**

En la presente sección se realiza una aproximación analítica a las implicaciones principales de la DPSC en el posicionamiento del país en los ámbitos de la paz y la seguridad, tomando en consideración las experiencias y oportunidades evidenciadas en el TNC. Para conseguir esto, se hará una evaluación preliminar a partir del marco de identificación de necesidades y aprovechamiento y mejora

**Tabla 5.** Marco de identificación de necesidades, aprovechamiento y mejora de estrategias de Cooperación en seguridad en el TNC

Escenario de demanda en el TNC	Actividades y tareas necesarias	Contribuciones reales y potenciales de la CI
<b>Superación de las “continuidades militaristas-autoritarias”.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derrota institucional de la realidad legal-institucional de superioridad militar.</li> <li>• Depuración organizacional de las concepciones represivas y autoritarias de la seguridad.</li> <li>• Recambio y renovación de los cuadros medios y de formación por nuevos liderazgos más afines al enfoque de seguridad humana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exportación de enseñanzas útiles en materia de relaciones cívico-militares en marcos democráticos que sufren o han superado eventos de conflicto armado.</li> <li>• Asesoría en materia organizacional bajo estándares modernos de seguridad integral y humana aplicada.</li> </ul>
<b>“Reanudación” sostenible de los procesos de reforma y reconversión.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión y renovación de las posiciones de poder conservadas por instituciones militares o redes contrainsurgentes.</li> <li>• Supresión institucional del poder de veto militar o castrense sobre decisiones y comportamientos propios de las ramas civiles del Estado.</li> <li>• Encauzar gradualmente la influencia militar hacia los marcos extra-institucionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exportación de metodologías, modelos y contenidos de formación profesionalizante que han superado las dicotomías contrainsurgentes.</li> <li>• Replicación de estrategias de separación y supremacía del poder civil más allá de los marcos constitucionales.</li> </ul>
<b>Fortalecimiento doctrinal y operativo basado en conocimientos, habilidades y recursos suficientes.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernización de los modelos y contenidos pedagógicos de las Fuerzas.</li> <li>• Registro y verificación de necesidades y capacidades en materia de recursos y talento humano, en base a una revisión de la estrategia de seguridad ciudadana y nacional.</li> <li>• Robustecimiento de los esquemas de demanda y gestión de la ayuda y CI en seguridad con el fin de favorecer la priorización y la armonización de intereses y esfuerzos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exportación de experticia e instalación de capacidades en terreno por medio de instructores o ejercicio conjuntos.</li> <li>• Intercambio de personal con fines de formación y mejora de relaciones de confianza.</li> <li>• Ingreso regulado al mercado de defensa y ofrecer materiales y recursos en condiciones comerciales y de mantenimiento ventajosas.</li> <li>• Intercambio de saberes y conocimientos en el área de interdicción del narcotráfico y la DOT, entre otros.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia de los autores con base en la información de Aguilar, 2016; Fundación Myrna Mack, 2016; Jiménez, 2016; y Waxenecker, 2016).

de estrategias de cooperación en seguridad en el TNC (tabla 5), en paralelo con la identificación de desafíos y problemáticas que plantean los esquemas de cooperación empleados en la PE del país, a luz de los desafíos del ámbito centroamericano.

En lo que respecta a la “Superación de las continuidades militaristas-autoritarias”, la DPSC ha contribuido más decididamente en la provisión de asesoría en materia organizacional bajo estándares modernos de seguridad integral y humana aplicada. Sin embargo, la oferta y la demanda aún son bajas en lo que se refiere al tema de relaciones cívico-militares en marcos democráticos que sufren o han superado eventos de conflicto armado. Esto último plantea una cierta disyuntiva y una oportunidad que está siendo ignorada o desplazada en favor de otros factores, dado que la Fuerza Pública colombiana cuenta con una de las mejores

experiencias en materia de defensa institucional y democrática en el marco de un conflicto armado, degradado y persistente<sup>8</sup> (Robbins, 2013).

Si bien, la gama de áreas de oferta “a la medida” de Colombia no apuntan ni están dirigidas a superar realidades legales-institucionales de los países, sino más bien a ofrecer apoyo a manera complementaria, sin duda un diseño cuidadoso de currículos y programas de formación puede ir

8 Es un hecho que muy pocas fuerzas de seguridad del mundo se han enfrentado a la variedad de amenazas que han tenido que lidiar el Ejército y la Policía Nacional de Colombia durante los últimos cincuenta años. Un guerra prolongada contra guerrillas de izquierda, narcotraficantes, bandas criminales y paramilitares han generado una Fuerza Pública endurecida para los enfrentamientos en múltiples niveles, capacitada para combatir sublevaciones, y experta en dismantelar redes violentas del crimen (Robbins, 2013 ).

apalancando la depuración organizacional de las concepciones represivas y autoritarias de la seguridad, e incluso puede contribuir a impulsar una reflexión acerca de la necesidad de renovación de los cuadros formando nuevos liderazgos en concepciones más afines a la seguridad humana en materia de operación y servicio. Estas actividades bien se podrían inscribir en los campos de desarrollo organizacional, lucha contra la corrupción, DD.HH. y DIH, soportado en las cualidades adaptativas de la cooperación a las necesidades y en dialogo con el demandante.

El segundo escenario estratégico de demanda de CI en el TNC corresponde a la llamada “reanudación sostenible de los procesos de reforma y reconversión”. Sin duda, esta es una de las cuestiones de mayor complejidad y sensibilidad política en los asuntos internos de los países centroamericanos en razón a que demanda, entre otras cosas, tareas perentorias tales como la revisión de las posiciones de poder visibles y opacas de las instituciones militares en ámbitos civiles, la supresión del “veto militar” sobre comportamientos de otras ramas, y el encaminamiento de la influencia militar hacia los marcos extra-institucionales.

Nuevamente, en razón a su asociación con las dinámicas de cooperación internacional, autores como Madrazo (2008) y Argerey (2008) han advertido que la Reforma del Sector Seguridad (RSS) no puede ser un concepto ajeno a la polémica ideológica y política y ello por el mismo carácter “intrusor” que representa “exigir” a los receptores de ayuda el ajuste en su estructura y en sus políticas internas, especialmente en aquellas relacionadas con Seguridad y Defensa, todo ello bajo modelos y estándares externos, ajenos a las dinámicas internas. Esto último depende de las necesidades, la permisividad y las circunstancias que rodeen tanto al emisor como al receptor de cooperación. En palabras de Madrazo (2008):

[...] el empuje para que los Estados introduzcan modificaciones en sectores clave de la actividad estatal, como el de la seguridad, parece que es eficaz cuando el Estado en cuestión, a causa de sus debilidades, está claramente necesitado de ayuda y, como consecuencia de un conflicto, se ve obligado a la internacionalización de sus problemas y de los esfuerzos para su solución. En

los casos más extremos, un Estado puede no ser capaz, por sí mismo, de resolver sus problemas. El concepto de soberanía tiende, en otros casos, a ser un obstáculo para la solución de los problemas a largo plazo (p. 38).

Ahora bien, atendiendo la naturaleza y alcance limitado de la asistencia y la cooperación entre países, sumando a las eventuales inconveniencias y obstáculos que podría enfrentar la CI frente a temas tan sensibles como los asuntos de Seguridad y Defensa domésticos (que en el caso del TNC se asocian indisolublemente con las discusiones sobre la consolidación de la democratización), se mencionaba que la DPSC podría explorar actividades de apoyo tales como la exportación de metodologías, modelos y contenidos de formación profesionalizante que han superado las dicotomías contrainsurgentes, y la aplicación de estrategias de separación y supremacía del poder civil más allá de los marcos constitucionales.

Al respecto, la Fuerza Pública colombiana, a pesar de continuar su enfrentamiento con grupos armados ilegales de diversa índole, se ha destacado por modernizar sus modelos organizacionales y de formación con el fin de garantizar un servicio en seguridad que garantiza la estabilidad institucional y la rendición de cuentas. Por supuesto, como en ningún otro país, la operación no es perfecta y se han presentado casos de extralimitación o desviación de funciones por parte de ciertos grupos o agentes, en el contexto de un conflicto. Sin embargo, hay evidencia que permite afirmar que se ha venido avanzando en la adopción de correctivos necesarios con el fin de controlar y prevenir el problema y castigar debidamente las conductas desviadas, todo ello en el marco de unas relaciones cívico militares horizontalizadas, y una tendencia clara al robustecimiento de la gobernabilidad democrática en la que víctimas se han visto honradas mediante las correspondientes iniciativas de reparación (Torrijos y Abella, 2017).

En tercer lugar, se encuentra el escenario de “fortalecimiento doctrinal y operativo basado en conocimientos, habilidades y recursos suficientes”. Este es, quizá, el escenario con mayores posibilidades reales y potenciales de contribución, además de constituir una oportunidad de cooperación que

ya está siendo correspondida por la oferta de la DPSC a sus socios del TNC.

Tal fortalecimiento no ocurre en abstracto sino que se inscribe en tareas y actividades que bien pueden ser más concretas de definir, en comparación con los demás escenarios mencionados. Al respecto sobresalen algunas tareas puntuales tales como: i) actualización de modelos y contenidos pedagógicos de las fuerzas de seguridad, ii) revisión de la estrategia de seguridad ciudadana y nacional y, iii) robustecimiento de los esquemas de demanda y gestión de la ayuda y CI con el fin de favorecer la adaptabilidad y flexibilidad de la oferta de la DPSC en armonía con los intereses y esfuerzos centroamericanos y de sus demás socios como Chile y Brasil (Muñoz, 2011).

En atención a lo anterior, por medio de la DPSC Colombia ya ha venido avanzando en prestar asistencia en la exportación de experticia tanto en materia de defensa como en seguridad ciudadana en el TNC por medio de la formación con instructores capacitados, el intercambio de personal con fines de entrenamiento, y un de portafolios de productos y servicios en el mercado de defensa. Ahora bien, mientras que en el segundo caso se destaca el liderazgo colombiano en innovación y producción naval por medio, entre otras cosas, de su astillero Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval y Marítima. (Cotecmar), uno de los más importantes fabricantes regionales de buques, fragatas, submarinos y patrulleras, y el mayor exportador de la región en reparación y mantenimiento de embarcaciones; en el caso de las capacitaciones estas aún se encuentran en una dimensión de cortoplacismo, tal y como ocurre con la mayoría de las iniciativas de cooperación desarrolladas por Colombia (Dussán, 2017 y Tickner, 2016).

Al respecto de esto último, se aprecia una cierta debilidad de la oferta de la DPSC para contribuir en la instalación de capacidades en terreno en los países del TNC, una cuestión de especial importancia a la luz de la difícil situación de seguridad y desempeño institucional en la región. Esto no deja de ser de cierta forma paradójico y problemático. Paradójico en virtud de que Colombia ya

ha demostrado interés en asumir compromisos políticos de mayor envergadura como en el caso de la asistencia a Haití o la presencia del batallón Colombia en el Sinaí; y problemático, dado que dificulta el examen real del impacto de las actividades de cooperación por país y personal entrenado, puesto que al final todo se valora en una contabilización plana que no discrimina entre programas cortos o apoyos de más larga duración (Muñoz, 2011).

Con el fin de compensar gradualmente tales vacíos y afianzar su posición de oferente de cooperación en seguridad (facilitando su inserción lógicamente), el Gobierno bien podría considerar replicar la “experiencia atípica” de Honduras, donde además de prestar el apoyo habitual por vía de entrenadores en cursos puntuales (diagnóstico, capacitación, referenciación, entre otros), también cuenta con numerosas delegaciones de policías colombianos que participan en procesos formativos de más largo plazo. Con misiones de menos de cuarenta uniformados que pueden tardar hasta un año, estos procesos financiados por Estados Unidos han favorecido el “entrenamiento de entrenadores” y, además, tienen el potencial de impulsar reformas más profundas y necesarias al interior de las Fuerzas (Isacson, 2013 y Tickner, 2016).

Finalmente, en lo que se refiere a los desafíos y problemáticas que plantean los esquemas de cooperación empleados por Colombia, se destacan la exposición de la estrategia de inserción y la imagen de Colombia a concepciones negativas dada su vinculación con los intereses de sus aliados estratégicos tradicionales, y los vacíos en cuanto al grado de oportunidad y previsibilidad de los impactos de las distintas actividades de apoyo en el exterior, específicamente en el TNC.

La exposición de la DPSC, al vincularse estrechamente con aliados estratégicos de Colombia como Estados Unidos, acarrea una serie de implicaciones que bien pueden terminar entorpeciendo la inserción colombiana, afectando irremediablemente sus niveles de validación y extracción internacional. Y no es para menos, puesto que la práctica de la CSS, al involucrar la planificación y financiación norteamericana, ha generado ciertos resquemores en diversos países receptores, más allá del

TNC. Tal nerviosismo se explica no solo en torno a las preocupaciones que suscitan la importación y reproducción de comportamientos y prácticas violatorias de DD.HH, especialmente contra la sociedad civil; también corresponde al temor razonable frente a la posible infiltración e inherencia de potencias extranjeras como Estados Unidos en asuntos internos sensibles como lo son la seguridad e incluso la democratización nacional por vía de un socio de “buena fe” (Agee, 2005).

Por ejemplo, mientras que en Guatemala algunos grupos ya han manifestado su malestar por las semejanzas entre el Plan de la Prosperidad de Guatemala y el Plan Colombia, visto como un instrumento de intervencionismo político, económico y militar norteamericano en América Latina, en México se acusó al general Óscar Naranjo, de favorecer la creación de grupos paramilitares en el estado de Michoacán, en calidad de asesor del presidente Enrique Peña Nieto, en temas de seguridad (*El Espectador*, 2014 y Tickner, 2016).

Al final, se aprecia cómo, tanto la cercanía a algunos aliados estratégicos mayores, así como un alto grado de involucramiento, puede y ha generado el efecto opuesto buscado por la DPSC, llevando incluso a desconfiar de la transparencia y confiabilidad a los instructores colombianos. En consecuencia, bien haría el Gobierno en revisar los condicionamientos y el equilibrio de poder en sus esquemas de CT y CSS, dado que el país paga los salarios de los entrenadores y cuenta con el *know-know* y el *know-how* específico<sup>9</sup> (Kinosian, Lindsay-poland y Haugaar, 2015).

La segunda implicación consiste en los vacíos en cuanto al grado de oportunidad y previsibilidad de los impactos de las distintas actividades de apoyo en el exterior colombiana, específicamente en el TNC. Conceptualmente, el ejercicio de la CI constituye en comportamiento visto como la antítesis del conflicto o la agresión y por tanto es apreciado, en sus diversas formas, como un fenómeno

generador de dinámicas positivas entre actores del sistema internacional. Ahora bien, una manera de crítica viene asociada a la idoneidad organizacional de la estrategia (y su oferta correspondiente) y el impacto en el receptor, frente a los objetivos de PE seguidos.

Aun así, frente al particular, pueden señalarse tres cuestiones problemáticas en relación a la cooperación colombiana en seguridad: i) las dificultades de acceso a información primaria y secundaria detallada y concisa en todos los casos, de manera centralizada; ii) los vacíos en materia de centralización del sistema de cooperación nacional que soporte institucionalmente la DPSC de manera nítida; y iii) el aún bajo nivel de vinculación efectiva (e incluso potencial) de la oferta colombiana en seguridad, frente a los escenarios de demanda en el TNC (tabla 5), especialmente en las áreas de Superación de las continuidades militaristas-autoritarias y Reanudación sostenible de los procesos de reforma y reconversión (tal y como se explicó en secciones anteriores). A todo ello se le debe sumar, en sentido lógico, los obstáculos que representan tales factores a la hora de realizar mediciones y evaluaciones reales de las actividades de la DPSC en sus receptores correspondientes, obstruyendo al final los análisis integrales de la idoneidad de dicha estrategia para la inserción.

## Conclusiones

El presente trabajo no solo explora los alcances y contenidos de la Diplomacia para la Seguridad, también busca evaluar la pertinencia, en la práctica, de la nueva estrategia nacional de inserción; posibilitando además la identificación de algunas lecciones y recomendaciones relevantes frente al propósito de Colombia de convertirse en un actor de primer orden, en el ámbito de la paz y la seguridad regional y global en un futuro cercano.

Para conseguir esto se analizaron primero los objetivos y alcances de la Diplomacia para la Seguridad de Colombia a la luz del concepto de Diplomacia de Defensa, luego se identificaron y revisaron reflexivamente el conjunto de desafíos y oportunidades de la inserción colombiana en el Triángulo Norte de Centroamérica, producto de

9 Según informaciones del gobierno de Estados Unidos, en los planes de CT a ese país le ha correspondido asumir el costo de los viajes, el alojamiento y la alimentación de instructores y alumnos. Igualmente, también proporciona equipos, suministros y abundante infraestructura.

un examen analítico y proyectivo de la Diplomacia para la Seguridad. Por último, se meditó acerca de las implicaciones de la Diplomacia para la Seguridad en el posicionamiento estratégico del país, de cara a las lecciones, oportunidades y desafíos presentes y futuros, identificados desde la experiencia en el TNC.

Como resultado, la investigación actual ha permitido señalar tres conclusiones clave a propósito de la temática: en primer lugar, la búsqueda de una inserción internacional acertada, la generación de influencia político-militar internacional por medio de la Diplomacia de Defensa puede ser entendida desde la confluencia de dos procesos dinámicos e interdependientes correspondientes al comportamiento externo de los Estados: la extracción y la validación a nivel externo. El primer comportamiento corresponde tanto a la movilización como a la extracción de recursos económicos destinados al crecimiento, la generación de riqueza e inversión en el largo plazo, y el aumento de la creación de poder y el consumo de riqueza en el corto plazo.

El segundo, implica buscar apoyo político y respaldo en el extranjero. En síntesis, mientras una acertada decisión de Diplomacia de Defensa se traduciría en un aumento en la percepción positiva y de confiabilidad del Estado en el escenario internacional, unas acciones erróneas, abusivas o temerarias frente al orden establecido pueden dar paso a cuestionamientos que podrían debilitar el posicionamiento logrado por el Estado en la estructura de poder internacional, rebatiendo incluso la pertinencia de sus estrategias de influencia desde otros ámbitos diplomáticos como el económico o el cultural.

En relación con lo anterior y en segundo lugar, es de destacarse que la DPSC constituye un nuevo modelo de relacionamiento exterior del Estado Colombiano en los ámbitos político y económico, basado en la posibilidad y voluntad de exportación de experiencias y capacidades humanas, técnicas y tecnológicas alcanzadas en el campo militar durante décadas de conflicto armado interno. Precisamente, uno de los escenarios estratégicos de la DPSC es Centroamérica y el Caribe, área en la cual se ha priorizado la Cooperación Triangular

y Sur-Sur para fortalecer las capacidades en desarrollo institucional, seguridad ciudadana, interdicción y lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional. En el caso de Centroamérica en general, y específicamente en el TNC, Colombia ha procurado implementar esquemas de CT con Estados Unidos y Canadá, haciendo necesario analizar tales programas en paralelo con las actividades de cooperación bilateral.

En lo que se refiere a la inserción y oferta de CI por medio de esquemas asociativos o de triangulación que vinculan al TNC, se destacan: el Plan de Cooperación Triangular: Colombia - Canadá (2013 - 2014), el Plan de Cooperación Triangular: Colombia - Estados Unidos (2013) y el Plan de Cooperación Triangular: Colombia - Estados Unidos (2014). En sentido logístico, transversalmente Colombia ha optado por ofrecer a sus socios actuales y potenciales un cierto abanico de productos y servicios en siete áreas, adaptando la cooperación a las necesidades y requerimientos de receptor por medio de la realización de un diagnóstico inicial acerca de la seguridad y las capacidades institucionales del solicitante, a lo que se le agrega la elaboración de una planificación financiera (o de recaudación fondos), así como de las líneas ejecución, seguimiento y evaluación correspondientes.

Finalmente, como tercera conclusión, en lo que se refiere a los desafíos y problemáticas que plantean los esquemas de cooperación empleados por Colombia, se destacan la exposición de la estrategia de inserción y la imagen de Colombia a concepciones negativas dada su vinculación con los intereses de sus aliados estratégicos tradicionales y los vacíos en cuanto al grado de oportunidad y previsibilidad de los impactos de las distintas actividades de apoyo en el exterior, específicamente en el TNC.

Frente a la cuestión anterior, bien pueden señalarse sintéticamente tres cuestiones problemáticas frente a la cooperación colombiana en seguridad: i) las dificultades de acceso a información primaria y secundaria detallada y concisa en todos los casos, de manera centralizada; ii) los vacíos en materia de centralización del sistema de cooperación nacional que soporte institucionalmente la DPSC de manera nítida; y iii) el aún bajo nivel de vinculación efectiva

(e incluso potencial) de la oferta colombiana en seguridad, frente a los escenarios de demanda en el TNC, especialmente en las áreas de “superación de las continuidades militaristas-autoritarias” y “reanudación sostenible de los procesos de reforma y reconversión” (tal y como se explicó en secciones anteriores). A todo ello se le debe sumar, en sentido lógico, los obstáculos que representan tales factores a la hora de realizar mediciones y evaluaciones reales de las actividades de la DPSC en sus receptores correspondientes, obstruyendo al final los análisis integrales de la idoneidad de dicha estrategia para la inserción.

## Referencias

- Agee, P. (6 de septiembre de 2005). How United States Intervention Against Venezuela Works. *Venezuelanalysis.com*. Recuperado de: <https://venezuelanalysis.com/analysis/1347>
- Aguilar, J. (2016). El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente. En M. Pérez, y L. Argueta, *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática* (pp. 61-85). San Salvador: Fundación Heinrich Böll México, Centroamérica y El Caribe. Recuperado de [https://mx.boell.org/sites/default/files/reconceptualizacion\\_de\\_la\\_violencia\\_web-final.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/reconceptualizacion_de_la_violencia_web-final.pdf)
- Buscaglia, E. (2010). México pierde la guerra. *Esquire*, 94-101. Recuperado de <http://www.institutoaccionciudadana.org/docs/documentos/5.pdf>
- Dussán, Y. (23 de junio de 2017). *Colombia consolida su posición de liderazgo en la innovación naval*. Recuperado de <https://dialogo-americas.com/es/articles/colombia-consolidates-its-leadership-position-naval-innovation>
- El Espectador*. (20 de enero de 2014). *Acusan al general (r) Óscar Naranjo de promover grupos paramilitares en México*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/elmundo/acusan-al-general-r-oscar-naranjo-de-promover-grupos-pa-articulo-469652>
- El Herald*. (7 de Abril de 2014). *Chile entrega diagnóstico sobre Policía Nacional de Honduras*. Recuperado de <http://www.elheraldo.hn/pais/570027-214/chile-entrega-diagnostico-sobre-policia-nacional-de-honduras>
- Fernández, I. (2006). Violencia social en América Latina. *Papeles* (94), 59-66. Recuperado de [http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/94/Violencia\\_social\\_AmericaLatina\\_IFernandez.pdf](http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/94/Violencia_social_AmericaLatina_IFernandez.pdf)
- Fundación Myrna Mack. (2016). La sistemática cooptación del Estado en Guatemala. En L. Argueta, y M. Pérez, *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática* (pp. 85-111). San Salvador: Fundación Heinrich Böll-México Centroamérica y El Caribe. Recuperado de [https://mx.boell.org/sites/default/files/reconceptualizacion\\_de\\_la\\_violencia\\_web-final.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/reconceptualizacion_de_la_violencia_web-final.pdf)
- Gómez, M., Ayllón, B., y Albarrán, M. (2011). *Reflexiones prácticas sobre Cooperación Triangular*. Madrid: Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación. Recuperado de <https://proyectoallas.net/2010/12/31/reflexiones-practicas-sobre-cooperacion-triangular/>
- Icecomex. (7 de enero de 2010). Triángulo Norte de Centroamérica: Salvador, Guatemala y Honduras. *Socios Comerciales de Colombia* [Blog]. Universidad Icesi. Recuperado de <http://www.icesi.edu.co/blogs/paises/2010/01/07/triangulo-norte-de-centroamerica-salvador-guatemala-y-honduras/>
- Isacson, A. (18 de Febrero de 2013). *Colombia, un “exportador de seguridad” al Continente*. Obtenido de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/elblogueo/adam-isacson/41518/colombia-un-exportador-de-seguridad-al-continente>
- Jaitman, L. (2017). *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=8>
- Jiménez, E. V. (2016). La violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica: una realidad que genera desplazamiento. *Papel Político*, 21(1), 167-196. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/viewFile/18194/14307>
- Kinosian, S., Lindsay-poland, J., y Haugaar, L. (10 de Julio de 2015). *Estados Unidos no debería exportar el ‘éxito’ de la guerra de Colombia contra las drogas*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/estados-unidos-no-deberia-exportar-exito-guerra-colombia-contra-drogas/>
- Madrazo, E. (2008). La RSS en los foros multilaterales. Las perspectivas desde las Naciones Unidas y la OSCE. *Cuadernos de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE* (138), 35-76.
- Médicos Sin Fronteras [MSF]. (10 de mayo de 2017). *Informe: Forzados a Huir del Triángulo Norte de Centroamérica: una crisis humanitaria olvidada*. Centre for Applied Reflection on Humanitarian Practice (ARHP). Recuperado de <https://arhp.msf.es/sites/de>

- fault/files/Informe-MSF\_Forzados-a-huir-del-triangulo-norte-de-Centroamerica.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2013). *Diplomacia para la seguridad: la estrategia de Colombia en la lucha contra la DOT*. Department of Conferences and Meetings Management – OAS. Recuperado de [www.scm.oas.org/pdfs/2013/RM00151S.ppt](http://www.scm.oas.org/pdfs/2013/RM00151S.ppt)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2012). *Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral*. Recuperado de [http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/politica\\_exterior/estrategia\\_de\\_seguridad\\_integral.pdf](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/politica_exterior/estrategia_de_seguridad_integral.pdf)
- Molina, C. (23 de febrero de 2017). *A un año de la aprobación de la Ley de Delitos Informáticos en El Salvador: retos y desafíos*. Recuperado de <https://uls.edu.sv/sitioweb/component/k2/item/551-a-un-ano-de-la-aprobacion-de-la-ley-de-delitos-informaticos-en-el-salvador-retos-y-desafios>
- Muñoz, H. (21 de Julio de 2011). *Centroamérica: cooperación internacional para enfrentar la inseguridad*. Recuperado de El País: [https://elpais.com/internacional/2011/07/21/actualidad/1311199212\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2011/07/21/actualidad/1311199212_850215.html)
- Oxfam Intermón. (1994). *La Realidad de la Ayuda*. Portal de transparencia y vigilancia de la cooperación española. Recuperado de <http://www.realidadayuda.org/glossary>
- Pastor, M. L. (abril de 2017). El costo de la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica. *Documento Informativo del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 1-8. Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2017/DIEEEI04-2017\\_Violencia\\_TrianguloNorte\\_Centroamerica\\_MLPG.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2017/DIEEEI04-2017_Violencia_TrianguloNorte_Centroamerica_MLPG.pdf)
- Presidencia de la República de Colombia. (4 de abril de 2016). *Colombia y el Triángulo del Norte. Comercio - Inversión - Seguridad*. Recuperado de <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20160404-colombia-triangulo-norte/triangulo-norte.html>
- Robbins, S. (19 de agosto de 2013). *El ejército colombiano usa su experiencia en misiones de entrenamiento en el extranjero*. Recuperado de <https://dialogo-americas.com/es/articulos/el-ejercito-colombiano-usa-su-experiencia-en-misiones-de-entrenamiento-en-el-extranjero>
- Tickner, A. (28 de Marzo de 2014). *Colombia, Estados Unidos y la cooperación en seguridad regional*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/colombia-estados-unidos-y-la-cooperacion-en-seguridad-regional/>
- Tickner, A. (diciembre de 2016). Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia. *Análisis - Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)*, 1-32. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12773.pdf>
- Torrijos, V., y Abella, J. D. (2017). *Las Fuerzas Militares y el Paramilitarismo. Las verdaderas dimensiones de un fenómeno conflictivo*. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Ibañez.
- Reguillo, R. (2005). La mara: contingencia y afiliación con el exceso. *Nueva Sociedad* (200), 70-84.
- Romero, M. J. (7 de junio de 2016). Colombia refuerza acuerdo de cooperación en seguridad en el Triángulo Norte. *Diálogo: Revista Militar Digital - Foro de las Américas*. Recuperado de <https://dialogo-americas.com/es/articulos/colombia-refuerza-acuerdo-de-cooperacion-en-seguridad-en-el-triangulo-norte>
- Verdad Digital. (11 de Diciembre de 2015). *El Salvador y Colombia revisan cooperación bilateral*. Recuperado de <https://www.verdaddigital.com/index.php/nacional/6499-colombia-y-salvador-revisan-cooperacion-bilateral-r-aportes-verdad-digital>
- Waxenecker, H. (2016). Variables fundamentales para entender las estructuras actuales de poder en el Triángulo Norte de Centroamérica. En L. Argueta, y M. Pérez, *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática* (págs. 10-61). San Salvador: Fundación Heinrich Böll México, Centroamérica y El Caribe. Recuperado de [https://mx.boell.org/sites/default/files/reconceptualizacion\\_de\\_la\\_violencia\\_web-final.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/reconceptualizacion_de_la_violencia_web-final.pdf)

