

Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia

Arlene B. Tickner

- Este documento examina los lineamientos generales de la cooperación internacional en seguridad de Colombia mediante mecanismos de interacción Sur-Sur y triangulada, así como sus principales objetivos como estrategia de política exterior.
- A pesar del reconocimiento creciente del país como oferente de asistencia y capacitación en distintas facetas de la lucha global contra el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo, hasta la fecha no ha existido ningún intento por elaborar una radiografía sistemática de las diversas actividades desarrolladas.
- A partir de este ejercicio analítico, se muestra que la “exportación de la seguridad” ha buscado posicionar a Colombia en la escena latinoamericana y mundial, reforzar la asociación estratégica con Estados Unidos, y proyectar la actividad policial y militar con miras al posconflicto.
- Con miras a precisar el carácter específico de la cooperación colombiana en distintos contextos nacionales, también se identifican las áreas, modalidades y énfasis geográficos que caracterizan la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangulada a partir del análisis de cuatro casos (Ecuador, Guatemala, Honduras y México), con base en la recopilación de documentos primarios y secundarios y un breve trabajo de campo en cada país.
- El documento concluye con la identificación de algunos de los vacíos centrales que caracterizan la cooperación Sur-Sur y cooperación triangulada desarrollada por Colombia, los desafíos que plantea el uso de la cooperación internacional como estrategia de política exterior, así como algunas recomendaciones puntuales. Entre estas se destacan las siguientes:
 - ◆ Es necesario precisar el por qué y para qué de la cooperación internacional en seguridad como componente de una estrategia integral de política exterior.
 - ◆ La búsqueda simultánea de protagonismo regional e internacional por parte de Colombia y de asociación estratégica con Estados Unidos mediante la exportación de la seguridad no son necesariamente compatibles.
 - ◆ La sostenibilidad de la cooperación internacional en seguridad, así como su capacidad de absorción de pie de fuerza y experticias cesantes en el posconflicto, quedan aún por demostrarse.



- ♦ Se necesitan evaluaciones sistemáticas sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en seguridad que permitan apreciar el cumplimiento de objetivos específicos colombianos (y estadounidenses) y los resultados en los países en donde se está aplicando.
- ♦ Es urgente superar el secretismo que rodea las actividades de cooperación en seguridad, con miras a hacerle un seguimiento y control adecuado desde la sociedad, así como promover debates públicos al respecto.
- ♦ Debe evitarse la transferencia de “malas prácticas”, como por ejemplo, la corrupción, el uso de las capacidades y el conocimiento transferidos mediante la cooperación Sur-Sur y triangular para fines que atenten contra el funcionamiento de la democracia en los países receptores, y la violación de los derechos humanos.



Contenido

Introducción	4
Cooperación en seguridad en la política exterior colombiana: lineamientos y objetivos generales.....	5
Cooperación colombiana en seguridad: tendencias, casos y vacíos	15
Referencias	29





Introducción

Con la excepción del conflicto armado colombiano, en vías de resolución, y algunas disputas fronterizas latentes, la guerra y el conflicto violento en América Latina se han vuelto asuntos del pasado. Sin embargo, los países latinoamericanos padecen niveles de delito y violencia atípicos para las democracias, frente a los cuales aún no han desarrollado estrategias efectivas (PNUD, 2013). En consecuencia, uno de los desafíos principales que enfrenta la región es el mejoramiento de las capacidades estatales y el fortalecimiento de distintos instrumentos de cooperación para resolver la inseguridad, cuyas raíces se hallan en un conjunto complejo de factores tanto nacionales (relacionados con los problemas de gobernabilidad y debilidad institucional del estado) como transnacionales (flujos y redes ilícitos).

Durante la última década vienen presentándose algunas iniciativas novedosas en el campo de la seguridad. Entre estas se destacan los mecanismos de cooperación Sur-Sur y triangulada que ha desarrollado Colombia, de la mano de los Estados Unidos. La exportación de la experticia policial y militar se ha convertido en una pieza central de los intentos colombianos por ganar reconocimiento regional e internacional como un “hacedor de seguridad”, en especial durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-). Al mismo tiempo, el modelo de “entrenar entrenadores” constituye un componente básico de las políticas de seguridad estadounidenses en el siglo veintiuno. Mediante la triangulación con países como Colombia, Washington provee financiación, apoyo logístico, supervisión y *vetting* en derechos humanos para aquellos receptores del entrenamiento colombiano, mientras que este brinda los entrenadores –principalmente miembros de las fuerzas élite de la Policía y, en menor medida, del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada– entrenados previamente por Estados Unidos, los insumos técnicos y equipos, y los espacios físicos cuando la cooperación tiene lugar dentro del país.

Desde la perspectiva estadounidense, contar con Colombia como líder de los esfuerzos de cooperación en seguridad en terceros países es más eficiente en cuanto a costos y menos controversial en términos políticos, dada la sensibilidad que existe todavía en América Latina frente al intervencionismo extranjero, así como su amplia simpatía hacia el récord colombiano en el combate a la violencia e inseguridad propias. Este régimen de cooperación internacional también está en línea con la aproximación de “huela ligera” a la seguridad y defensa, desarrollada con posterioridad a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, en la que la construcción de capacidades locales y su despliegue en terceros países (en lugar de la injerencia directa) se ha convertido en un rasgo central de la estrategia de Estados Unidos (Luján, 2013). Para Bogotá, seguir las directrices de Washington “desde adelante” refuerza el estatus colombiano como socio estratégico y permite construir una agenda más ambiciosa de política exterior que incluye, pero no se limita, a la seguridad. Por ejemplo, la solicitud de ingreso presentada en mayo de 2013 por el presidente Santos a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Oce), fue posible en buena medida por la “historia de éxito” de Colombia en el combate a la inseguridad, la violencia, las drogas ilícitas y la insurgencia armada.

Según datos del Ministerio de Defensa Nacional¹, entre 2010 y 2015 Colombia brindó capacitación policial y militar a 29.603 personas de setenta y tres países en habilidades tales como la interdicción terrestre, aérea, marítima y en ríos, testimonio policial, explosivos, operaciones de inteligencia, operaciones psicológicas y Comando Jungla. Pese al gran número de nacionalidades entrenadas, la mayoría de la cooperación está centrada en un grupo de países donde distintos problemas de violencia y criminalidad relacionados con las drogas ilícitas han existido o migrado, entre ellos Ecuador, El Salvador, Honduras,

1 Las cifras fueron suministradas por la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa Nacional en respuesta a una solicitud escrita enviada por la autora.



Guatemala, México, Panamá y Perú. Parte de esta capacitación ha sido financiada por Estados Unidos mediante la cooperación triangulada, pero Colombia también ha llevado a cabo muchas actividades con recursos propios, o la de otros donantes, como Canadá (Cuffe, 2015). Se trata de un papel regional e internacional dramáticamente distinto en comparación con la década pasada –en la que el estado colombiano se estimaba al borde del colapso–, que marca un punto de inflexión importante en la forma en la que Colombia se concibe a sí misma así como su capacidad de ejercer un papel internacional más proactivo.

Este documento, que está dividido en dos partes (“Cooperación en seguridad en la política exterior colombiana: lineamientos y objetivos generales” y “Cooperación colombiana en seguridad: tendencias, casos y vacíos”), examina los lineamientos, objetivos y desafíos generales de la cooperación internacional en seguridad en la política exterior de Colombia². Para esto, primero se discutirá el papel creciente del Sur global en la cooperación internacional mediante las modalidades de interacción Sur-Sur y triangulada. Una vez planteada la importancia que estas han adquirido en el contexto colombiano, se analizarán sus principales objetivos como estrategia diplomática. En particular, se argumentará que la exportación de la seguridad ha buscado, simultáneamente, sustentar una “historia de éxito” a partir de la cual posicio-

nar a Colombia en la escena latinoamericana y mundial; reforzar la asociación estratégica con Estados Unidos; y proyectar la actividad policial y militar con miras al posconflicto. La primera parte del documento concluye con la identificación de algunos desafíos que plantea el uso de la cooperación en seguridad como estrategia de política exterior.

En la segunda parte se analiza el carácter específico de la cooperación colombiana en materia de seguridad. A pesar del reconocimiento creciente del país como oferente de asistencia y capacitación en distintas facetas de la lucha global contra el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo, hasta la fecha no hay ningún intento por elaborar una radiografía sistemática de las distintas actividades desarrolladas. Para esto, se discuten primero las tendencias generales de la cooperación en seguridad con miras a discernir las áreas, modalidades y énfasis geográficos que caracterizan la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Luego, con el fin de explorar las dos formas principales mediante las cuales el país presta asistencia en seguridad –la cooperación triangulada con Estados Unidos y la cooperación Sur-Sur–, se analizan cuatro casos nacionales en mayor profundidad (Ecuador, Guatemala, Honduras y México). En la última sección el documento concluye con la identificación de algunos de los vacíos centrales que caracterizan la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular desarrollada por Colombia, así como la idea general de la exportación de la seguridad.

2 Además de la revisión de fuentes primarias y secundarias, parte de la información recogida para la elaboración del documento se deriva de entrevistas personales confidenciales realizadas por la autora a más de una docena de funcionarios gubernamentales, militares y policiales de Colombia y Estados Unidos en 2015. A su vez, la autora y un estudiante de doctorado en ciencia política de la Universidad de los Andes realizaron visitas de trabajo con una duración de cuatro a cinco días a Tegucigalpa (julio de 2015), Quito (septiembre de 2015), Ciudad de Guatemala (noviembre de 2015) y Ciudad de México (noviembre de 2015), con el fin de entrevistar a distintos actores nacionales e internacionales acerca de la situación de seguridad en cada país y las percepciones existentes sobre la cooperación prestada por Colombia en esta área. En las cuatro ciudades se hicieron un total de ochenta entrevistas personales confidenciales a representantes gubernamentales, miembros de las instituciones de defensa y seguridad, integrantes de la sociedad civil y académicos.

Cooperación en seguridad en la política exterior colombiana: lineamientos y objetivos generales

Cooperación internacional y el Sur global

Aunque la cooperación bilateral asociada con el narcotráfico y el crimen organizado (en particular, de Estados Unidos) sigue siendo la modalidad preponderante en el campo de la seguridad en América Latina, en la última década han comenzado a ganar vi-



sibilidad nuevas formas de interacción que no siguen un enfoque convencional Norte-Sur. En especial, han aparecido dinámicas más horizontales de intercambio de experiencias, tecnología y *know-how* para el desarrollo, la prevención y el control del crimen y la violencia que valoran el papel potencial de los países de renta media o donantes emergentes como “bisagras” que permiten la articulación de dinámicas cooperativas de distintos tipos, tanto Norte-Sur-Sur como Sur-Sur (Hirst, 2010).

La cooperación Sur-Sur se refiere a aquellos procesos en los cuales dos o más países adquieren capacidades individuales o colectivas mediante intercambios en conocimiento, capacitación, recursos y experticia tecnológica. Si bien la escasez de recursos para atender distintos problemas en el Sur global hace de los países del Norte una fuente importante de recursos, el carácter típicamente jerarquizado de la interacción Norte-Sur, en donde el primero brinda ayuda y el segundo se limita a recibirla, ha mostrado limitaciones considerables de conceptualización y de ejecución. En teoría, la cooperación Sur-Sur suple estos vacíos al permitir la adopción de estrategias no solo más democráticas sino más apropiadas por las similitudes existentes entre los países y los problemas del mundo en desarrollo. No es de sorprender que haya tenido una acogida positiva en contextos como el latinoamericano, ya que además de generar estrategias de mayor paridad por medio del intercambio de buenas prácticas y *know-how*, ha sido percibida como una fuente potencial de integración regional (Alden y Vieira, 2011; Ayllón, Ojeda y Surasky, 2014).

Además de la cooperación Sur-Sur, también han crecido las dinámicas triangulares, en las que los países de renta alta brindan recursos que se canalizan a través de los de renta media del Sur, que cooperan a su vez con otros menos desarrollados. Esta acción conjunta pretende aprovechar las capacidades y ventajas comparativas de cada socio, de modo que la transferencia de recursos y habilidades se vuelva más eficiente y eficaz (Erthal y Moura, 2013; Gómez, Ayllón y Albarrán, 2011; Ayllón, 2015). Si bien la cooperación triangular busca combinar los recursos del Norte con

la experiencia y la sensibilidad del Sur, uno de los principales desafíos que enfrenta es la preservación de la horizontalidad y el mantenimiento de la legitimidad del cooperante del Sur frente al país receptor de la cooperación, ya que en la práctica ese puede terminar subordinándose a los objetivos y las estrategias del donante del Norte (Hirst, 2010; Ayllón, 2015).

Aun cuando la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular reúnen virtudes que no existen en el caso de la cooperación tradicional Norte-Sur –son más horizontales, están basadas en el diálogo y el consenso en lugar de la imposición, se realizan entre contrapartes iguales, suponen un alto nivel de participación y apoderamiento por parte de los receptores, y favorecen el desarrollo de capacidades– su aparición reciente en la escena de la cooperación internacional implica que todavía no existen evaluaciones sistemáticas sobre su efectividad relativa. A su vez, los análisis existentes sobre ambas modalidades de coordinación entre países del Sur global se han centrado principalmente en asuntos económicos y de desarrollo, y en menor medida, en aspectos como salud, educación, infraestructura y comunicaciones, siendo la cooperación en seguridad casi invisible en la literatura especializada.

Cooperación en seguridad y política exterior colombiana

Colombia es actualmente uno de los proveedores más importantes de cooperación Sur-Sur y triangulada en América Latina, después de Brasil, México y Argentina. En la transición de país “problema” a “historia de éxito”, el gobierno se ha posicionado como un proveedor modelo de “buenas prácticas” en distintos campos, entre ellos la seguridad. Sin embargo, a diferencia de muchos otros cooperantes del Sur global, mediante la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangulada el país ha intentado acercarse también a sus socios del Norte, en especial Estados Unidos, así como a los organismos multilaterales, al tiempo que ha buscado fomentar la autonomía y potenciar su liderazgo regional y mundial.



Desde mediados de los años 2000, Colombia ha recibido un número creciente de solicitudes y ha aumentado su oferta de cooperación en seguridad a distintos gobiernos en toda América Latina y el resto del globo. Lo anterior parece confirmar que uno de los principales activos exportables del país son sus policías y militares profesionales, considerados entre los más experimentados del mundo en cuanto a lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, y la contrainsurgencia, en buena medida debido a la prolongada capacitación recibida de Estados Unidos mediante el Plan Colombia.

Hasta la primera elección del presidente Juan Manuel Santos en 2010, las solicitudes que llegaban a Colombia para la cooperación en seguridad fueron tratadas de forma *ad hoc* con poca sistematicidad, aunque durante los últimos años de la segunda administración de Álvaro Uribe (2006-2010) hubo intentos incipientes por aumentar el uso internacional del *know-how* de las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, en 2007 la Policía Nacional participó en la capacitación de sus homólogos en Afganistán en un primer ensayo de cooperación triangular con Estados Unidos. Este no se consideró exitoso, dada la limitada aplicabilidad de la experiencia colombiana en dicho país. En cambio, la colaboración colombiana en actividades de capacitación entre los cuerpos de seguridad y la rama judicial en México por medio del Plan Mérida, así como su participación en las metas de seguridad contempladas por el Sistema de Integración Centroamericana (Sica) resaltaron positivamente el potencial de la coordinación entre Washington y Bogotá (Tickner, 2014).

Al llegar a la presidencia, Santos elevó el estatus estratégico de la cooperación internacional dentro de la política exterior colombiana. Para esto creó la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), adscrita directamente al Ejecutivo y encargada del manejo de la cooperación recibida y ofrecida por el país, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. A su vez, incorporó el tema al Plan nacional de desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para todos", mediante la creación de

la Estrategia nacional de cooperación internacional 2012-2014. Esta se desarrolló incluso por áreas geográficas prioritarias, incluyendo el Caribe, Mesoamérica, sudeste asiático, Eurasia y África. En el campo temático de la seguridad, se lanzó la Estrategia de cooperación internacional en seguridad integral, con la Cancillería como la encargada principal de interactuar con los gobiernos extranjeros y coordinar los esfuerzos específicos de cooperación con el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía y la APC. Según información virtual e impresa del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre esta estrategia, Colombia ofrece un portafolio de servicios "a la carta" en siete áreas—desarrollo organizacional, lucha contra el narcotráfico, crimen organizado, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, derechos humanos y derecho internacional humanitario, y capacidades operativas—y adapta la cooperación a las necesidades de cada solicitante mediante un diagnóstico inicial sobre la seguridad y las capacidades institucionales del receptor; la planificación y recaudación de fondos; la ejecución; y el seguimiento y la evaluación. Durante el segundo gobierno de Santos, la importancia de la cooperación internacional se ha mantenido e incluso acrecentado a la luz del Plan de desarrollo 2014-2018, "Todos por un nuevo país", en el que la construcción de la paz se torna neurálgica, los Objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, en cuya elaboración el rol de Colombia fue protagónico, y la solicitud de ingreso a la Oede (APC, s.f.).

Según el informe de rendición de cuentas de la APC para 2015, se realizaron 229 actividades de cooperación Sur-Sur con un valor total de COP\$10.797 millones. 48% en Mesoamérica y el Caribe, 27% en Sudamérica, 17% en Asia y 7% en África y Oriente Medio (APC, 2016). La mayoría correspondió a visitas de expertos, talleres y ferias de conocimiento, de menor duración y envergadura en comparación con otras actividades como el entrenamiento y la capacitación. De estos, es interesante observar que solamente diecisiete correspondieron a cooperación en seguridad, incluyendo dos con Bielorrusia, Azerbaiyán, Turkmenistán y Kazajistán para intercambiar experiencias y buenas prácticas en la lucha antidro-



gas, y uno en Afganistán, en donde se registra una visita de expertos en el monitoreo de desminado. Igualmente llamativo es el hecho de que en su conjunto, la Policía, la Fuerza Aérea y la Armada figuran como ejecutores en tan solo diez de las actividades señaladas, y el Ministerio de Relaciones Exteriores en apenas una³.

Lo anterior sugiere que en lo que a este asunto específico respecta, la APC y la Cancillería han sido actores relativamente menores, siendo el Ministerio de Defensa (que también participa en el Consejo Directivo de la APC) y la Policía los protagonistas e interlocutores principales de la “diplomacia para la seguridad”. En efecto, como se verá a continuación, la mayor parte de la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular en seguridad se realiza de forma independiente de dichas instituciones, cuando estas se suponen los coordinadores de las estrategias de cooperación internacional de Colombia. Uno de los posibles riesgos de esta inusual “división del trabajo” es que la cooperación en seguridad puede corresponder a los objetivos institucionales del Ministerio de Defensa Nacional y la Policía, y no necesariamente a las metas generales de la política exterior colombiana. En este sentido, es importante anotar que las actividades cooperativas en seguridad y desarrollo pueden orientarse hacia logros diferentes e incluso contradictorios (Woods, 2005: 395). Por ejemplo, la asistencia estadounidense para la lucha antidrogas en Colombia, México y Centroamérica, que ha priorizado el fortalecimiento de las capacidades coercitivas del estado, ha podido operar en desmedro de otras metas relacionadas con el desarrollo social y económico en las zonas más afectadas por el narcotráfico.

3 La información específica sobre cooperación Sur-Sur en seguridad fue suministrada por la Dirección de Oferta de la APC Colombia en respuesta a una solicitud escrita enviada por la autora.

Objetivos de la cooperación colombiana en seguridad

Colombia como “historia de éxito”

La narrativa dominante sobre la inseguridad colombiana, que planteaba la incapacidad del estado para hacer frente a la amenaza dual del narcotráfico y la insurgencia armada, y su colapso inminente, empezó a cambiar a mediados de la década de los 2000. En su política exterior, tanto Andrés Pastrana (1998-2002) como Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010), sobre todo en su primer gobierno, hicieron uso de la idea de la debilidad estatal para reclamar una mayor ayuda e intervención extranjera (principalmente estadounidense) en la crisis interna del país (Tickner, 2007). Sin embargo, alrededor de 2005, distintos funcionarios públicos de Colombia y Estados Unidos, centros de pensamiento, instituciones financieras internacionales y regionales, y medios de comunicación comenzaron a referirse a Colombia como un país que, con la ayuda de Washington, había logrado “volver del abismo” (DeShazo, Primiani y McLean, 2007).

En términos generales, la seguridad mejoró durante la segunda administración del presidente Uribe (2006-2010) y dichos logros se consolidaron durante la primera de Juan Manuel Santos (2010-2014). La fuerza pública adquirió mayor presencia y control territorial, miles de paramilitares se desmovilizaron, se dieron golpes militares determinantes a la guerrilla, un número significativo de insurgentes se rindieron voluntariamente e incluso, en 2012, se iniciaron conversaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). Indicadores clave de la violencia, tales como homicidios, masacres y secuestros, también descendieron. Podría hasta afirmarse que la “guerra contra las drogas” produjo algunos resultados positivos en Colombia, en términos de cultivos ilícitos y producción de cocaína, aunque estos repercutieron en la migración del cultivo, la producción, el tráfico y la inseguridad hacia otras partes de América Latina, principalmente Perú, México, Centroamérica y el Caribe.



Más allá de la autenticidad (o no) de este relato⁴, tendencias positivas como las señaladas fueron el insumo principal para una “historia de éxito” que ha sido instrumentalizada en la política exterior del presidente Santos (Tickner y Morales, 2015). Según esta, luego de más de una década de esfuerzos de modernización y profesionalización de las fuerzas de seguridad, fortalecimiento estatal y confrontación del narcotráfico y los actores violentos no estatales, Colombia experimentó una profunda metamorfosis, y saltó de ser un estado “fallido” a uno “fuerte”, siendo incluso un “modelo” para ser emulado por otros países (ver Isacson, 2010 para un argumento contrario). La reducción ostensible en los niveles de asistencia estadounidense recibidos por medio del Plan Colombia, junto con la “colombianización” de las estrategias de contrainsurgencia/antiterrorismo y lucha contra el crimen organizado relacionado con drogas ilícitas, reforzó también la hipótesis de que el *know-how* adquirido a partir de esta experiencia podía ser exportado, convirtiendo al país en un “hacedor de seguridad” (*security-maker*).

La sofisticación del gobierno colombiano a la hora de posicionarse en el extranjero como un caso triunfante de combate a la inseguridad y la violencia y, a partir de allí, ofrecer sus servicios como cooperante, aumentó de forma palpable desde 2010⁵. En reflejo de lo anterior, los medios internacionales comenzaron también a reproducir la “historia de éxito”. Para la muestra, en abril de 2012 el presidente Santos

apareció en la portada de la revista *Time*, que se tituló, “The Colombian Comeback”. Asimismo, en junio de 2013, el *Financial Times* dedicó una sección completa al análisis de la “nueva Colombia”, en la que representó al país como un “renacido”, no solo debido a la reducción de la violencia, sino, tal vez más importante, por su supuesta victoria contra la pobreza, la desigualdad y la corrupción.

En este proceso, la participación activa de Estados Unidos ha sido fundamental. En contraposición a los fracasos de la política exterior estadounidense en Afganistán e Irak, el Plan Colombia ha sido considerado un ejemplo emblemático de consolidación estatal, lucha contrainsurgente y empoderamiento local (Luján, 2013). Aunque los US\$10.000 millones otorgados en asistencia estadounidense a Colombia entre 1999 y 2015 son poco al lado de la inversión efectuada en los otros dos países, se trata de uno de los proyectos de ayuda más grande y de mayor duración temporal en la historia de las relaciones estadounidenses con América Latina. De allí que no deba sorprender el interés de Washington por publicitar la “increíble transformación” de Colombia –expresión utilizada por primera vez en la visita de agosto de 2013 a Bogotá del secretario de Estado, John Kerry, y repetida constantemente desde entonces–, que al menos en parte se atribuye al acompañamiento de Estados Unidos (Kerry, 2013). Dos años más tarde, también en una visita a la capital colombiana, el subsecretario de Estado, Antony J. Blinken observó que “la increíble transformación de Colombia ha hecho del país un líder y un modelo para toda la región (...). Antes preguntábamos, ‘qué puede hacer Estados Unidos para Colombia?’ Ahora, es ‘qué podemos hacer con Colombia?’” (Blinken, 2015).

Adicional a las mejoras con respecto a la debilidad estatal, el narcotráfico y la seguridad interna, todo lo cual ha ayudado a posicionar a Colombia como un actor con legitimidad para exportar su experticia, el discurso internacional manejado por las autoridades colombianas ha apuntado de manera más amplia a logros en otras áreas como la democracia, la pobreza, los derechos humanos y la economía. En su

4 Al tiempo que esta lectura de la historia colombiana reciente exagera el grado de debilidad del estado antes de la implementación de Plan Colombia y su sucesora, la Política de seguridad democrática, oculta los escándalos que acompañaron estas estrategias, entre ellos la parapolítica, las ejecuciones extrajudiciales y las intercepciones ilegales de la justicia, los medios y la oposición política en el país. Asimismo, genera la falsa sensación de que después de ejecutadas dichas estrategias se dieron por resueltos problemas tales como la corrupción crónica y la presencia territorial de las instituciones estatales, la violación a los derechos humanos y la inseguridad ciudadana.

5 Para un examen detallado de algunos discursos oficiales de ambos países que permiten apreciar esta nueva representación internacional de Colombia, véase Tickner y Morales (2015).



conjunto, estos han reforzado la idea de Colombia como país portador de buenas prácticas, facilitando el logro de otros objetivos de política exterior, entre ellos, la petición colombiana de ingreso a la Oede y la participación activa en discusiones acerca de la seguridad ciudadana en instituciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En resumen, el uso estratégico de la “historia de éxito”, entre cuyas principales expresiones materiales está la cooperación internacional en seguridad, ha permitido aumentar la imagen positiva, la visibilidad y los niveles de influencia colombiana en América Latina y el mundo, otra de las metas centrales de la política exterior de Santos. Tal vez, donde más se aprecia su liderazgo creciente es en la reevaluación crítica de la “guerra contra las drogas”. En noviembre de 2011, en una entrevista con el diario inglés *The Guardian*, el presidente Santos se convirtió en el primer mandatario en ejercicio en sugerir públicamente la necesidad de un debate global al respecto, basado en la evidencia empírica existente (*The Guardian*, 2011). Esta asertividad de Colombia se potenció en la VI Cumbre de las Américas en Cartagena en abril de 2012, con la propuesta y auspicio de un informe de la OEA sobre el problema de las drogas ilícitas en el hemisferio occidental. Posteriormente, el gobierno de Santos, junto con los de México y Guatemala, gestionó la aprobación de una sesión especial de la Asamblea General de la ONU (Ungass 2016) y encabezó los esfuerzos latinoamericanos por construir una posición regional ante dicha discusión. En el nivel nacional, Santos también se distanció de las estrategias antidrogas implementadas hasta entonces bajo la supervisión de Estados Unidos, al suspender a partir de octubre de 2015 la fumigación aérea con glifosato por razones de salud pública y ambiental.

Asociación estratégica con Estados Unidos

Más allá de la búsqueda de mayores márgenes de maniobra y de liderazgo regional e internacional, la cooperación internacional en seguridad también se ha desarrollado en función de la relación de Colom-

bia con Estados Unidos. Así, y de forma paralela a los esfuerzos individuales del país por potenciar la “historia de éxito” y convertirse en un exportador de seguridad, en febrero de 2012 se inauguraron los Diálogos de alto nivel en seguridad estratégica (HLSSD, por su sigla en inglés) con Washington. Varios meses después, en la Cumbre de Cartagena, los presidentes Obama y Santos anunciaron la creación de un Plan de acción para la cooperación regional en seguridad para apoyar la construcción de capacidades en América Central, el Caribe y África occidental. Con el fin de desarrollar y presentar un plan de acción anual a los representantes de ambos gobiernos, se instauró el Grupo de coordinación para la cooperación en seguridad (SCCG) y se creó la División de Coordinación Internacional (ICD), adscrita al *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement* (INL) en la Embajada de Estados Unidos en Bogotá. En el Grupo de coordinación para la cooperación en seguridad participan funcionarios de distintas agencias gubernamentales de ambos países, pero desde el inicio de sus actividades ha sido presidido por el viceministro de Defensa para las Políticas y Asuntos Internacionales, por el lado colombiano, y por directivos del Departamento de Estado (de INL específicamente) y del Departamento de Defensa, por el estadounidense. La participación marginal o nula del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la APC Colombia en las deliberaciones del Grupo de coordinación para la cooperación en seguridad, que es el encargado de proponer los planes de acción de cooperación triangular a realizarse anualmente, confirma nuevamente su poca incidencia en lo que a la seguridad concierne.

La División de Coordinación Internacional se encarga de actuar como enlace entre las misiones diplomáticas de aquellos países en donde el Plan de acción está siendo ejecutado (para 2016, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Costa Rica y República Dominicana), representantes gubernamentales de esos países (civiles y militares) y actores colombianos involucrados en las actividades de cooperación. Adicionalmente, realiza el monitoreo de las actividades de cooperación triangular y se encarga de la supervi-



sión del *vetting* de los receptores del entrenamiento y de los entrenadores colombianos por antecedentes en derechos humanos.

El presupuesto de la División de Coordinación Internacional se utiliza para cubrir los gastos logísticos relacionados con las actividades de entrenamiento realizadas por los colombianos, mientras que el gobierno de Colombia financia los salarios del personal de seguridad que actúa como entrenadores. En algunas otras instancias de cooperación bilateral entre Colombia y terceros países, Estados Unidos provee financiación por medio de sus misiones diplomáticas allí, lo cual hace difícil en la práctica determinar con absoluta certeza cuáles casos corresponden a cooperación Sur-Sur y cuáles a la cooperación triangular. Es interesante observar que una de las funciones centrales de la División de Coordinación Internacional es canalizar el apoyo estadounidense a Colombia para fortalecer su capacidad como exportador regional de experticia en seguridad. Así, otra porción significativa de su presupuesto se invierte en el perfeccionamiento como entrenadores de las fuerzas de seguridad colombianas, sobre todo la Policía, con miras a que cumplan con los estándares internacionales existentes. Según información publicada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos en respuesta a una solicitud presentada mediante el *Freedom of Information Act*, la División solamente utiliza entrenadores policiales y rara vez los de la Armada colombiana, ya que busca fomentar tipos de entrenamiento en seguridad consistentes con las filosofías civiles sobre el *policing* para evitar una indeseable militarización. Sin embargo, y aunque sean menores, los esfuerzos triangulados con Estados Unidos mediante el Plan de acción también contemplan entrenamiento militar cobijado por el Comando Sur y el Departamento de Defensa⁶.

6 Ver Department of State responses to Congressman Johnson's March 17, 2015 letter regarding foreign military training, 19 de mayo de 2015, http://defenseassistance.org/primarydocs/150519_colombia_trainers_state.pdf; y DoD responses to Congressman Johnson's 17 March 2015 letter, 1 de abril de 2015, http://defenseassistance.org/primarydocs/150401_colombia_trainers_dod.pdf.

El crecimiento exponencial en la cooperación triangular entre Colombia y Estados Unidos confirma su importancia como mecanismo conjunto que satisfice los intereses respectivos de política exterior de los dos países. Entre 2013 y 2014 el número de actividades contempladas en el Plan de acción aumentó de 36 a 145, y en 2015 creció hasta 319. En total, fueron entrenados 7.743 miembros de las instituciones de seguridad y defensa de los países centroamericanos y del Caribe en ese periodo⁷, con aumentos adicionales programados para 2016 y 2017.

Desde la perspectiva de Washington, y en seguimiento de la estrategia de "entrenar a entrenadores", en la medida en que Estados Unidos "lidera desde atrás", apoyando a Colombia como hacedor de seguridad, Colombia le ayuda a capacitar a otros, generando un efecto multiplicador en aquellos países de Mesoamérica y el Caribe considerados problemáticos en términos de la inseguridad y la violencia. Por su parte, el interés colombiano apunta simultáneamente a madurar la asociación estratégica con el país del norte y aumentar los niveles propios de influencia en el hemisferio. Así, "seguir desde adelante" a Estados Unidos permite acrecentar los grados de reciprocidad en la relación bilateral y adelantar una agenda más ambiciosa de política exterior.

En el centro de la cooperación triangular colombo-estadounidense está la idea de que Colombia tiene instalaciones, equipos, *know-how* y entrenadores que pueden ser utilizados a un menor costo económico, con resultados potencialmente mejores y sin los riesgos políticos asociados con una presencia militar directa de Estados Unidos. La promoción activa de este arreglo por parte del gobierno Santos, y de las autoridades policiales y militares se debe a las ganancias potenciales que se derivan de ello. Estas incluyen: la continuación de la asistencia militar estadounidense, que aun cuando menor que durante los años de Plan Colombia, es más alta que en cualquier otro país de América Latina; el levantamiento

7 Cifras suministradas por la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa Nacional en respuesta a una solicitud escrita enviada por la autora.



de las restricciones asociadas a la provisión de equipos e inteligencia que se siguen utilizando dentro del contexto de la guerra de Colombia en contra de la guerrilla y el crimen organizado; y el compromiso de Washington con el proceso de paz con las Farc (y hacia el futuro, con el ELN), el que se tradujo durante la visita de Santos a la Casa Blanca en febrero de 2016 en la promesa de US\$450 millones para lo que Barack Obama bautizó el Plan paz Colombia. No menos importante, Washington co-patrocinó la resolución 2261 del Consejo de Seguridad de la ONU que aprobó la misión política de monitoreo y verificación del acuerdo de paz y se sumó a la Iniciativa global de desminado para Colombia, liderada de forma conjunta con Noruega, y en la que participan otros veintidós países más la Unión Europea.

Cooperación en seguridad y posconflicto

Un tercer objetivo que explica la intensificación de la cooperación Sur-Sur y triangular en seguridad en años recientes está relacionado con la búsqueda de actividades alternativas para las Fuerzas Armadas en un escenario de posconflicto. Un análisis reciente del *Washington Office on Latin America* (WOLA) sugiere que la reforma del sector de la seguridad (SSR por su sigla en inglés) después de la firma de los acuerdos de paz con la guerrilla conllevará, entre otros, a una reducción sustancial del tamaño actual de estas (Isacson, 2016). En efecto, los altos números de militares y policías –204.623 y 183.157, respectivamente, a junio de 2015, con 85.868 soldados profesionales (Ministerio de Defensa, 2015: 9)– así como la existencia de técnicas especializadas asociadas con el conflicto armado, y difícilmente convertibles para otras funciones, sugieren que algún personal y algunos saberes quedarán cesantes en la transición al posconflicto. Pese a algunas declaraciones oficiales en el sentido contrario, la “Política de defensa y seguridad para la nueva Colombia, 2015-2018” contempla explícitamente un cambio de rol y la adopción de nuevas misiones por parte de las Fuerzas Militares del país, incluyendo el apoyo a la seguridad ciudadana, la contribución al desarrollo, la atención

a desastres naturales, la mitigación de los efectos del cambio climático, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, el combate al crimen organizado y el aumento de la cooperación internacional (Ministerio de Defensa, 2015: 15). De estas, las últimas dos son las más factibles de absorber parte del exceso de mano de obra en seguridad que se prevé en el futuro mediano.

A la luz de lo anterior, desde hace varios años el sector de seguridad y defensa viene diseñando, ejecutando y ampliando su estrategia internacional, con miras a consolidar la participación de las Fuerzas Armadas de Colombia en distintos escenarios mundiales a través del *know-how* desarrollado en relación con el conflicto armado y la “guerra contra las drogas”. Esta diplomacia para la seguridad, que coincide *grasso modo* con los lineamientos generales de la política exterior de Santos, tiene como objetivos principales: posicionar al país como líder y referente hemisférico y global de la cooperación en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado transnacional y el problema del narcotráfico; aumentar su incidencia multilateral en dichas temáticas; fomentar la industria nacional de defensa; y promover la legitimidad de los militares y la policía mediante el respeto a los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario (Ministerio de Defensa, s.f.: 3-4). Así, entre las prioridades de la Política sectorial de seguridad y defensa 2015-2018 se incluye “fortalecer la proyección internacional del sector como partícipe de la política exterior establecida por el gobierno mediante una mayor cooperación bilateral, triangular y multilateral con los países aliados y estratégicos” (Ministerio de Defensa, 2015: 15).

Además de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, en junio de 2013 Colombia suscribió un acuerdo de intercambio de información y buenas prácticas en asuntos de seguridad, en especial narcotráfico y terrorismo, con la Otan, con miras a ser socio en la cooperación con dicho organismo⁸. A

8 Pese a ser sancionada la ley 1734 en septiembre de 2014, la Corte Constitucional la declaró inexecutable en junio de 2015 por vicios de procedimiento en el Congreso. Si bien el pro-



su vez, en agosto de 2014 firmó un acuerdo marco con la Unión Europea –el segundo de su tipo junto con el que tiene Chile– con miras a participar en las operaciones de gestión de crisis de ese continente. Por su parte, en la cumbre realizada por la ONU en septiembre de 2015 sobre las misiones de paz, el presidente Santos comprometió 5.000 tropas de las Fuerzas Armadas y la Policía de Colombia a lo largo de cuatro años.

Desde inicios del siglo veintiuno se ha hecho palpable el déficit en el número de tropas que integran las misiones de paz de la ONU en relación con la demanda para estas (Bellamy y Williams, 2012). La Organización ha buscado enfrentar esta situación mediante la presión a los países a mantener aportes constantes y más significativos, la creación de funciones especializadas de mantenimiento de la paz que atraigan experticias no utilizables en situaciones normales, y la utilización de los excedentes que se presenten en las capacidades de la fuerza pública en ciertos países miembros (Bellamy y Williams, 2012: 2). Justamente en casos en los que las instituciones nacionales de seguridad y defensa enfrentan la disminución de sus funciones y la eventual pérdida de su prestigio, como por ejemplo, al finalizar una guerra civil, la participación en misiones internacionales de paz puede amortiguar, al menos en parte, los recortes provocados por el dividendo de la paz.

Si bien todo esto sugiere un posible campo de acción fértil para Colombia hacia el futuro, el hecho de que la participación en las misiones de paz de la ONU tiene ciertos requisitos de experticia, entrenamiento e idioma dificulta la concreción de este objetivo. Además, el tamaño de la participación de los países de América Latina que encabezan la lista de aportantes de tropas a misiones de paz –según cifras de la ONU a diciembre de 2015– incluido Uruguay (1.446), Brasil (1.231), Chile (415) y Argentina (362), sugiere que

la capacidad internacional de absorber las experticias y el personal que puedan quedar cesantes una vez se firme la paz con los grupos armados ilegales en Colombia, resulta limitada.

Pese a las altas probabilidades de que el tamaño de las Fuerzas Militares se rebaje en el posconflicto, los tiempos y la magnitud de esa reducción dependen de múltiples factores, entre los cuales el carácter específico de la reforma al sector seguridad es el más importante. En cuanto a los tiempos, hay que tener presente que la reforma del sector de la seguridad constituye un proceso y que la participación de las Fuerzas Militares en la etapa de la implementación, que incluye entre otros el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) de los actores armados, puede ser mayor que en la consolidación, en la que garantizar los derechos de la ciudadanía se torna fundamental. Entre las propuestas que se sortean para esa segunda etapa, se encuentra la creación de una guardia nacional rural (al estilo de la gendarmería francesa) encargada de atender los problemas principales que permanecerán después de firmados los acuerdos de paz, en especial la presencia de grupos criminales organizados asociados al narcotráfico y las amenazas a la restitución de tierras a las víctimas en el campo, desde un lente de la seguridad ciudadana (Velásquez, 2015; Llorente, Bulla y Gómez, 2016). Se trata de un híbrido entre la Policía, cuya capacidad de combatir a las bandas criminales es limitada, y el Ejército y la Marina, cuyos repertorios operativos y poder militar tampoco son del todo apropiados, pero que tendría pie de fuerza que podría reorientarse hacia esta nueva misión.

Desafíos de la cooperación en seguridad como instrumento de política exterior

De la discusión realizada en esta primera sección del documento pueden derivarse tres desafíos centrales que enfrenta la cooperación en seguridad como instrumento de política exterior:

yecto se presentó nuevamente en septiembre de 2015, no logró surtir los distintos debates en ese periodo legislativo. Es de esperar que se vuelva a presentar a partir del 20 de julio de 2016 en la nueva legislatura.



1. *El por qué y para qué de la cooperación internacional en seguridad como componente de una estrategia integral de política exterior no es del todo claro.*

Como se ha afirmado en páginas anteriores, hasta ahora la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular han sido concebidas en función del mejoramiento de la imagen internacional de Colombia como “historia de éxito” y “hacedor de seguridad”, como vehículo para reforzar la asociación estratégica con Estados Unidos y como fuente misional de las Fuerzas Armadas en el posconflicto. Sin embargo, el rol específico de la cooperación internacional dentro de la política exterior no está bien precisado. Así, y en seguimiento de la instrucción del ejecutivo de intensificarla, en muchos casos la oferta colombiana, sobre todo de carácter Sur-Sur, resulta de forma casi aleatoria de distintos encuentros presidenciales y ministeriales o de la voluntad personal de algunos funcionarios gubernamentales.

Además de ello, en lugar de fortalecer el ejercicio de la política exterior de Colombia en términos institucionales, podría decirse que el efecto de la diplomacia de la seguridad puede ser todo lo contrario. La primacía del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional en el tema, en combinación con la existencia de relaciones directas y estrechas entre las fuerzas de seguridad colombianas y las de otros países, permite que estas obvien los canales formales para la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular –el Ministerio de Relaciones Exteriores y la APC– con relativa regularidad, ya que dichas instituciones solo se involucran de forma secundaria en las etapas iniciales de formalización de la cooperación internacional o cuando se presentan dificultades con los mecanismos existentes. En el caso específico de la cooperación triangular con Estados Unidos, que representa un porcentaje significativo de la cooperación total en seguridad que ofrece Colombia, esta se canaliza por medio de la División de Cooperación Internacional de la oficina de INL de la embajada estadounidense en Bogotá, en

interlocución cotidiana con el Ministerio de Defensa y la Policía, no el Ministerio de Relaciones Exteriores, pese a que quien está a cargo de la cooperación en seguridad en la última institución es el general retirado, Rosso José Serrano. Hasta qué punto las agendas y los objetivos de las instituciones de seguridad y defensa en Colombia estén sincronizadas y acordes con los lineamientos generales de la política exterior del país queda por demostrarse.

2. *La búsqueda simultánea de protagonismo regional e internacional por parte de Colombia y de asociación estratégica con Estados Unidos no son necesariamente compatibles.*

Si bien se observa un aumento palpable en el capital político de Colombia a nivel regional y mundial a raíz de su rol creciente como exportador de *know-how* en seguridad, la cercanía a Estados Unidos con la que dicha labor se viene elaborando trae tanto beneficios como costos en lo relacionado con la satisfacción de metas propias en política exterior. Por un lado, el hecho de que Colombia esté reproduciendo destrezas impartidas originalmente por Estados Unidos en ese país para combatir al narcotráfico y el crimen organizado, además de la insurgencia armada, plantea la pregunta de si el modelo de “entrenar a entrenadores” replica en un nivel conceptual, estratégico y operativo la lógica de la “guerra contra las drogas”.

De ser así, existe una tensión innegable entre el discurso crecientemente crítico del gobierno Santos sobre las drogas ilícitas y las especificidades de la cooperación que provee en seguridad. A su vez, las posiciones adoptadas recientemente por Estados Unidos en relación con la flexibilización de la política antidrogas de Colombia hacen pensar que el margen de maniobra con el que cuenta el gobierno Santos para desarrollar estrategias alternativas no ha crecido tanto en razón de su asociación estratégica con Washington. Por ejemplo, el aumento de los cultivos ilícitos de coca en Colombia en 2014 y 2015 ha lleva-



do a la reanudación de la erradicación (manual) con glifosato a partir de junio de 2016, al menos en parte por presión estadounidense. William Brownfield, subsecretario del Departamento de Estado, fue también inusualmente crítico en su testimonio ante el Senado el 16 de junio de 2015, afirmando que Colombia había “bajado la guardia” en la lucha antinarcóticos.

Por el otro, la utilización estadounidense de la buena imagen y la credibilidad de la que gozan las instituciones de seguridad y defensa colombianas en el extranjero –promovida activamente por Colombia misma– hace ver a esta como un súbdito de Washington, lo cual puede dificultar la construcción de confianza con algunas contrapartes receptoras de la cooperación e impedir la satisfacción de metas propias en política exterior. El hecho de que Colombia sea vista como proxy que permite a Estados Unidos realizar labores que de otro modo serían difíciles o imposibles, se observa con claridad en testimonios públicos como el del general John Kelly, ex comandante del Comando Sur, ante la Cámara de Representantes el 29 de abril de 2014. Este afirmó que:

la belleza de tener a Colombia (...) en particular en el ámbito militar (...) cuando les pedimos que vayan a algún lugar y entrenen a los mexicanos, los hondureños (...) lo hacen casi sin tener que pedir (...). Es importante que vayan porque al menos por el lado militar, yo estoy restringido para trabajar con algunos de estos países (...).

3. *La sostenibilidad de la cooperación internacional en seguridad, así como su capacidad de absorción de pie de fuerza y experticias cesantes en el posconflicto, queda aún por demostrarse.*

Como se planteará en la segunda sección del documento, hasta ahora no existen evaluaciones sistemáticas sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en seguridad que permitan apreciar el cumplimiento de objetivos específicos colombianos (y estadounidenses) ni los resultados en aquellos países en donde se está

aplicando. Asimismo, los gastos materiales y humanos ejecutados por el estado colombiano no han sido calculados. En un contexto de austeridad fiscal como el que existe hoy en Colombia, y con miras al posconflicto, cuyas exigencias presupuestales serán inmensas, los costos y los beneficios específicos de la cooperación internacional en seguridad tendrán que ser esclarecidos.

Pese a lo anterior, no mantener la diplomacia de la seguridad, en caso de quedar comprobadas sus bondades para la creación de funciones productivas para la fuerza pública colombiana una vez termine el conflicto armado, plantea también riesgos. Uno de ellos es que la experiencia y reputación internacional de las Fuerzas Armadas (y eventualmente de la misma guerrilla) las haga atractivas como mercenarias. Además de la participación de números crecientes de militares y policías retirados en actividades privadas de seguridad, el caso de los Emiratos Árabes Unidos sugiere que no es de descartar su contratación por parte de otros estados. Este país ha contratado entre 2.000 y 3.300 miembros de las fuerzas élite colombianas para integrar a su propio ejército y desplegó a unos 800 a Yemen a finales de 2015 como parte de una coalición liderada por Arabia Saudita (Bedoya, 2015; Bristow y Syeed, 2015). Además de que el gobierno Santos ha intentado, sin éxito, negociar un acuerdo formal de cooperación con los Emiratos, el ministro de Defensa, Luis Carlos Villegas ha sido claro en afirmar que en términos salariales, “no puedo competir con Abu Dhabi” (Bristow y Syeed, 2015).

A continuación se examina el carácter específico de la cooperación colombiana en materia de exportación de seguridad.

Cooperación colombiana en seguridad: tendencias, casos y vacíos

Tal como se señaló, según datos del Ministerio de Defensa Nacional, entre 2010 y 2015 Colombia brin-



dó capacitación policial y militar a 29.603 personas de setenta y tres países. De esta cantidad, aproximadamente 85% correspondió a distintas modalidades de entrenamiento ofrecidas por la Policía Nacional, cuyo papel como ejecutor de la cooperación internacional ha sido protagónico, en buena medida por la estrecha relación que ha establecido durante décadas con las instituciones estatales de los Estados Unidos encargadas de los temas del narcotráfico y el crimen organizado.

A raíz del mejoramiento en el clima interno de la seguridad, así como la percepción general que se tiene en el exterior de las Fuerzas Armadas de Colombia como muy capaces y profesionales, el país ha cultivado una reputación internacional como cooperante experto. Generalmente, esta se vincula con aquellos problemas y amenazas que ha experimentado el país y que se presumen comunes al hemisferio occidental, tales como el narcotráfico, el secuestro y la extorsión, la trata de personas, y el control de fronteras, puertos y aeropuertos. Sin embargo, la fuerza pública y en especial la Policía también se han convertido en referentes institucionales en diversos aspectos educativos, administrativos, logísticos, de planeación estratégica y de gestión del talento humano. En consecuencia, en la actualidad el país coopera en distintas calidades con países tan diversos como Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Argelia, Egipto, Guinea Bissau, Nigeria, Turkmenistán y Kazajstán, mediante la estrategia de cooperación internacional en seguridad integral, coloquialmente conocida como la “diplomacia para la seguridad”.

Si bien la cooperación colombiana en dichas áreas comenzó de forma dispersa, sin datos sistemáticos sobre sus contenidos y receptores, ni diseño, planeación o evaluación definidos, desde 2010 se ha ido transformando, institucionalizando y potenciando. En el caso específico de la cooperación triangular con Estados Unidos, los planes de asistencia cobijados por los Diálogos de alto nivel en seguridad se definen entre Bogotá y Washington con un año de antelación, con planes de acción, indicadores, y de

forma más reciente, propuestas de evaluación que permitan apreciar la satisfacción de las metas planeadas, la efectividad de la triangulación en términos de costos y el impacto de la cooperación prestada en los países receptores, entre otros. En línea con el objetivo estadounidense de convertir a Colombia en un cooperante-socio de talla mundial (Tickner, 2014), se trata de procesos de formalización y organización de la cooperación internacional que buscan ser implementados en las demás modalidades practicadas por el país, tal y como la cooperación Sur-Sur.

Tendencias generales de la cooperación colombiana en seguridad

Áreas y modalidades de cooperación

La oferta colombiana de cooperación en seguridad es difícil de clasificar y analizar por la falta de sistematicidad a la hora de organizar esta información en las instituciones encargadas y por su escasez pública. Si bien el discurso oficial del Ministerio de Defensa Nacional, la Cancillería y la APC representa a Colombia como cooperante experto en asuntos relacionados con la lucha contra el problema mundial de las drogas, prevención y control de fenómenos criminales, fortalecimiento de especialidades militares y policiales, seguridad ciudadana y desarrollo organizacional, traducirlos a programas específicos de asistencia es fundamental para hacer más entendible el carácter de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. A modo de aproximación inicial, esta puede agruparse en cuatro áreas con distintas estrategias y niveles de profundidad, y cuatro modalidades. Mientras que las áreas se refieren a los tipos de impacto institucional que se buscan en el país receptor, las modalidades obedecen a la concepción multilateral, triangular o bilateral con la que se desarrolla la cooperación. A su vez, la profundidad y la estrategia se refieren a las formas puntuales de ejecución de la cooperación, que varían tanto en su duración como en la magnitud de sus efectos sobre los receptores. Estas incluyen cursos, asesorías, acompañamientos, visitas de expertos, referenciación y talleres, entre otros.



◆ Operativa

El área operativa está relacionada con el entrenamiento puntual en aspectos de inteligencia, policía judicial, criminalística, investigación criminal y desarrollo de grupos especiales de intervención en áreas rurales y urbanas para hacer frente al problema de las drogas ilícitas, el secuestro y el crimen organizado. La oferta de cooperación colombiana en esta área se aproxima a doscientos tipos diferentes de capacitación agrupados en niveles de educación formal y no formal, incluyendo técnicos, cursos, diplomados, seminarios, asesorías y referencias⁹. Algunas de las capacidades más frecuentes que se transfieren, que comprenden el entrenamiento y la asistencia operativa son: comandos jungla, alta montaña, análisis operacional, asalto aéreo, fuerzas especiales, operaciones rurales, inteligencia policial, militar, naval y aérea, explosivos, operaciones psicológicas (Opsic), antidisturbios, antisequestro y antiextorsión, básico de combate, básico de policía judicial, buceo y salvamento, contrainteligencia, guías caninos, tirador escogido, básico de explosivos y desminado (Exde), combate fluvial, recolección, análisis y explotación de la información, criminalística, policía comunitaria, guardacostas, lancero, manejo lugar de los hechos, maniobras en áreas urbanas, paracaidismo, pilotos, tirador de alta precisión (TAP), unidad de comandos en operaciones especiales y antiterrorismo. Los principales receptores de este catálogo de programas, que incluye muchos cursos “hechos a la medida” del solicitante, son uniformados con funciones asistenciales y técnicas que se operacionalizan en el terreno.

◆ Educativa

Esta área se centra en el entrenamiento puntual en aspectos pedagógicos, educativos, metodológicos, tecnológicos y doctrinarios para lograr el desarrollo de instructores, profesores, entrenadores y multiplicadores de la doctrina militar y policial que se busca implantar o desarrollar. En el caso de Colombia, la

oferta oscila en cuarenta tipos de capacitaciones que incluyen pregrados, cursos, diplomados, seminarios, asesorías, visitas, consejerías y referencias. Dentro de estas se destacan el entrenamiento en: Academia Superior de Policía, asesoría en el sistema educativo policial, para elaborar currículos, estructura orgánica de las academias, proceso de selección e incorporación, construcción de módulos, evaluación del desempeño docente, técnicas docentes, evaluación de programas académicos y pregrado en administración policial y ciencias militares. Los receptores de este tipo de cooperación incluyen personal de seguridad con funciones técnicas y cargos de soporte institucional que se pueden traducir en multiplicadores.

◆ Organizacional

El área organizacional se concentra en entrenamiento puntual en aspectos administrativos, financieros, logísticos, suministro, almacenamiento y bases de datos que soportan las actividades operativas, educacionales y en general que permiten el cumplimiento de la misión institucional. Entre los veinte tipos de formación organizacional ofrecida por Colombia, se incluye: asesoría en direccionamiento del talento humano, en administración y logística, en estructuración y en sistema de gestión integral, procedimientos de prevención, telemática, seguridad aérea, gerencia de la inteligencia policial y mantenimiento aeronáutico. Quienes reciben este catálogo de programas son personas de funciones técnicas y profesionales que se desempeñan como jefes de procesos intermedios y que poco participan en las actividades de seguridad en terreno.

◆ Estratégica

Finalmente, por el área estratégica se entiende la capacitación en aspectos estratégicos que permiten planear las actividades operativas, educacionales y facilitan el cumplimiento de objetivos institucionales de mediano y largo alcance. Entre la oferta de cooperación colombiana en esta área se incluyen unos cuarenta diferentes tipos de actividad, entre los cuales se destaca: asesoría técnica en planeación, asuntos internos, derechos humanos y derecho ope-

9 A modo de comparación, Chile, uno de los mayores cooperantes latinoamericanos en seguridad, concentra su oferta total de cooperación policial en unos veinte cursos específicos.



racional, diagnóstico en inteligencia e investigación criminal, diagnóstico institucional, difusión de inteligencia, doctrina policial, guerra asimétrica, guerra electrónica, integración de inteligencia y la investigación criminal, intercambios de información, programa de formación avanzada en direccionamiento estratégico, inteligencia estratégica sobre estructura lógica de análisis del narcotráfico, análisis y prospectiva del narcotráfico con énfasis en control portuario y aeroportuario, análisis de inteligencia estratégica y recolección de señales e imágenes, proyección operacional basada en objetivos de alto valor. Los receptores de estos programas ejercen funciones gerenciales y de toma de decisiones y planeación.

En cuanto a las modalidades de la cooperación internacional en seguridad que presta Colombia, estas incluyen: 1) la triangular o financiada; 2) la bilateral o de costos compartidos; 3) los convenios o acuerdos bilaterales y multilaterales; y 4) las contingencias políticas. Si bien distintos episodios de cooperación retan su clasificación estricta en una u otra categoría, cada modalidad tiene rasgos distintivos que valen la pena mencionar brevemente. La *cooperación financiada o triangular*, como se discutió en la primera parte del documento (ver “Cooperación en seguridad en la política exterior colombiana: lineamientos y objetivos generales”), se refiere a los programas de cooperación en los que un oferente tradicional del Norte se alía con un país de renta media que también actúa de socio oferente, con miras a explotar la complementariedad entre ellos en favor de la cooperación en un país de menor nivel de desarrollo. Si bien Estados Unidos ha ampliado considerablemente la cooperación triangular con Colombia con miras a reducir costos así como el impacto político negativo de una injerencia más directa, también ha habido triangulación colombiana con Canadá en Centroamérica. Este mismo esquema es utilizado por Japón, uno de los pioneros de la triangulación, con Brasil en la subregión centroamericana.

La cooperación bilateral o de costos compartidos es financiada de manera conjunta por el oferente y el receptor, lo cual, en el caso de que ambos sean del

Sur global, permite incluir la cooperación Sur-Sur dentro de esta categoría¹⁰. Sin embargo, en casos como el colombiano en los que convergen niveles considerables de cooperación triangular y cooperación Sur-Sur, es difícil establecer una distinción tajante entre las dos modalidades. Por ejemplo, pese a ser reportados como cooperación bilateral o Sur-Sur, son capacitados en Colombia cantidades considerables de funcionarios extranjeros en cursos como los de pequeñas unidades, comando jungla o lanceros con financiación estadounidense, principalmente. De forma similar, es común el traslado de instructores colombianos a otros países a impartir cursos registrados como de cooperación Sur-Sur, pero que en lo local son financiados por terceros.

Por su parte, *los convenios bilaterales y multilaterales* corresponden a acuerdos marcos de cooperación suscritos por Colombia al ser integrante de comunidades de seguridad tales como las comisiones binacionales fronterizas (Combifron) o el Consejo de Defensa Sudamericano, o al existir convenios entre direcciones e instituciones homólogas en el ámbito internacional, como la Comunidad de Policías de América (Ameripol), la Interpol y la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (Clacip). A diferencia de las anteriores dos modalidades señaladas, en esta existe mayor autonomía y direccionamiento por parte de las instituciones de seguridad y defensa y menor participación ministerial o gubernamental. Por ejemplo, la asistencia regular de personal ecuatoriano a la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia de la Policía Nacional y el intercambio de información mediante Ameripol o Interpol, hacen parte de esta modalidad interinstitucional de cooperación en seguridad.

10 La aclaración se debe al hecho de que no toda cooperación bilateral puede considerarse Sur-Sur, ya que algunos receptores de la oferta colombiana son del Norte global, mientras que otros (como los casos de Ecuador y México discutidos en este documento) evidencian relaciones más paritarias de lo que el concepto de la cooperación Sur-Sur sugiere. De allí la complejidad en el uso de estas categorías.



Finalmente, por *contingencia política* se entienden aquellas actividades que resultan más circunstancialmente de reuniones, encuentros, compromisos o acuerdos políticos ministeriales o presidenciales¹¹. Si bien en esta modalidad se incluyen hechos puntuales y de corto plazo de cooperación, tales como una capacitación, asesoría, diagnóstico o referenciación, los compromisos políticos también pueden ser de mayor envergadura, como ocurre en el caso de la asistencia colombiana a Haití o el batallón Colombia en el Sinaí. Otro ejemplo, más reciente, es el compromiso adoptado en 2015 por el presidente Juan Manuel Santos durante la Cumbre de líderes sobre operaciones para la conservación de la paz en Nueva York, para enviar 5.000 efectivos colombianos a las misiones de paz de la ONU en los próximos tres años.

Pese a las distinciones señaladas, en la práctica es frecuente que las diversas actividades de cooperación en seguridad realizadas bajo cada modalidad terminen mezclándose y entrelazándose, lo cual dificulta rastrear su origen, identificar sus objetivos específicos y evaluar sus resultados.

Radiografía geográfica y de las estrategias de la cooperación

Las cifras del Ministerio de Defensa Nacional indican que durante los últimos cinco años, Colombia ha prestado cooperación en seguridad a funcionarios de setenta y tres países, es decir, casi 40% de los ciento noventa y tres estados miembros de las Naciones Unidas. Como se discute en la primera parte de este estudio, acreditar la experticia colombiana como “exportador de seguridad” ha constituido uno de los ejes centrales de la política exterior del gobierno Santos. Ello ha exigido, entre otras estrategias, demostrar un crecimiento real en el papel del país como oferente.

11 Una de las debilidades de esta modalidad es precisamente su carácter coyuntural y político. En situaciones en las que no existen lineamientos claros de cooperación internacional, la oferta de la misma corre el riesgo de politizarse y de personalizarse.

Como lo indica la tabla 1, entre 2010, cuando los datos sobre cooperación internacional en seguridad comenzaron a recogerse de manera más sistemática, y 2015, el número de personal extranjero que recibió entrenamiento colombiano aumentó de 3.514 a 6.192, alcanzando un pico de 7.572 en 2013. En el caso de la cooperación triangular con Estados Unidos, este crecimiento se vio reflejado en el alza casi exponencial en el número de actividades anuales desarrolladas y proyectadas en el marco del Plan de acción de cooperación Colombia-Estados Unidos (Uscap). A su vez, el número de países que recibió algún tipo de capacitación colombiana también subió. Según el Ministerio de Defensa Nacional (2013: 124-125), entre 2005 y mayo de 2013 las Fuerzas Armadas ofrecieron entrenamiento a 17.352 personas de cuarenta y siete países, mientras que en el periodo 2010-2015 las nacionalidades cobijadas por la cooperación en seguridad habían ascendido casi 65%, a setenta y tres.

Pese a lo anterior, se deduce de la tabla 1 que la mayoría de las actividades internacionales de Colombia en el área de la seguridad se concentra en pocos países. Por ejemplo, los cuatro casos incluidos en este documento, que serán discutidos en mayor detalle a continuación (Ecuador, Guatemala, Honduras y México), representan entre el 45% (2015) y el 85% (2013) del total de la cooperación prestada entre 2010 y 2015, medido en números de personal entrenado. En términos generales, la poca información detallada que pudo recolectarse durante el curso de la investigación para este documento sugiere que en 95%, el país “exporta” distintos tipos de conocimiento a tan solo nueve países. Estos incluyen: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá y Perú. Si bien la cooperación con algunos corresponde a la triangulación con Estados Unidos y con otros a la cooperación Sur-Sur o bilateral, lo que tienen en común es su afectación por distintas facetas del problema del narcotráfico así como la violencia y la inseguridad que acompañan a este.

En números, la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular con África occidental, en especial, Guinea

**Tabla 1. Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular de Colombia en seguridad, 2010-2015**

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2010-2015
Honduras	629	258	125	1.737	1.529	968	5.246
Guatemala	7	233	320	1.193	565	940	3.258
Ecuador	280	258	500	248	418	575	2.279
México	1.402	952	196	3.225	191	326	6.292
Subtotal cuatro países	2.318	1.701	1.141	6.403	2.703	2.809	17.075
Total mundo	3.514	3.279	3.332	7.572	5.714	6.192	29.603

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional-Oficina de Asuntos Internacionales.

Bissau, Cabo Verde, Gana, Gambia, Togo y Senegal, aún no es significativa; sin embargo, es importante anotar que estos han recibido entrenamiento colombiano bajo el auspicio de la Unión Europea y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc, por su sigla en inglés). En 2014, el gobierno de Colombia abrió una nueva embajada en Gana con miras a aumentar su portafolio de cooperación en seguridad en el continente africano. Si bien la triangulación en este caso se ha realizado con Europa, dada su preocupación con la conversión de África occidental en punto de tránsito del narcotráfico, crecientemente Estados Unidos también percibe a África como un punto neurálgico en el combate al terrorismo y las drogas ilícitas (González, 2014a, 2014b). En consecuencia, en 2011 se lanzó la Estrategia de cooperación para África occidental, para coordinar los esfuerzos estadounidenses con los de la Unión Europea y Colombia, con miras a enfrentar problemas relacionados con el crimen transnacional, la violencia y delincuencia y la violación de los derechos humanos (Savage y Shanker, 2012)¹².

Además del número y la nacionalidad de las personas capacitadas, que reflejan la amplitud geográfica de la cooperación internacional, el tipo específico de entrenamiento suministrado por Colombia ofrece

12 Aunque existen antecedentes de cooperación colombiana con varios de los ex satélites de la Unión Soviética en Asia central, que se han convertido en puntos de tránsito de la heroína y centros de operación del crimen organizado, la posibilidad de desarrollar programas más robustos allí es aún más remota.

pistas sobre su profundidad y envergadura potencial. Pese a la carencia de información, los reportes a los que se pudo acceder sobre las actividades desarrolladas permiten un primer abordaje¹³. En muchos de los casos, la capacitación brindada por el país corresponde a cursos, talleres, seminarios, charlas, visitas u otro tipo de encuentros que, sin importar el área específica (operativa, educativa, organizacional, estratégica), tienen como común denominador una duración corta. Salvo en los nueve países que son el foco de casi todos los esfuerzos de cooperación internacional de Colombia, y en especial en aquellos casos correspondientes a la cooperación triangular con Estados Unidos, en donde la injerencia de Colombia es de más largo aliento, queda la sensación de que la mayor parte de la cooperación en seguridad –con excepciones importantes– tiene un carácter puntual, específico y, en algunos casos, cosmético.

Cuatro casos representativos de cooperación en seguridad

Además de figurar entre los países a los que Colombia ha prestado mayor capacitación entre 2010 y 2015¹⁴, medida en términos de números de entre-

13 La información más detallada corresponde al seguimiento realizado por el Ministerio de Defensa Nacional a las actividades de cooperación en 2013, que están clasificadas por país, área y número de capacitados. Según las entrevistas confidenciales realizadas, este puede considerarse representativo del carácter general de la cooperación en otros años.

14 E incluso antes, si se tienen en cuenta los datos incompletos que maneja el Ministerio de Defensa Nacional desde 2005.



dados, los casos de Ecuador, Guatemala, Honduras y México reúnen una serie de atributos particulares que en su conjunto permiten obtener un cuadro general representativo sobre las variadas formas de adoptar la cooperación colombiana en seguridad. Entre estos, cabe destacar que dos de los casos (Honduras y Guatemala) corresponden a cooperación triangular con Estados Unidos, mientras que dos (Ecuador y México) a la cooperación Sur-Sur (o bilateral).

Honduras y Guatemala, los dos casos de cooperación triangular, presentan diferencias importantes en cuanto al tipo de cooperación prestada, que se orienta más a la construcción institucional en el primer país y más hacia lo militar en el segundo; el grado de involucramiento de los entrenadores colombianos; y el alcance de la asistencia en cada contexto nacional. Mientras que en Guatemala esta es más puntual y se limita a la transferencia de capacidades, en Honduras se aproxima al asesoramiento táctico operativo sostenido en el tiempo. Asimismo, pese a que la cooperación prestada por Colombia en ambos es financiada por Estados Unidos, una parte de esta, aunque minoritaria, se desarrolla a partir de los objetivos e intereses del Comando Sur, mientras que otra obedece a las proyecciones del Departamento de Estado. Aunque las diferencias entre las dos agencias se tornan imperceptibles al desarrollar y ejecutarse un único plan de cooperación triangular, el Comando Sur ha mostrado mayor interés en Guatemala (que tiene un bloqueo de asistencia militar estadounidense que puede obviarse en cierta medida con el uso de entrenadores colombianos), mientras que el Departamento de Estado se ha enfocado más en Honduras.

Por su parte, Ecuador y México se distinguen por su grado de paridad con Colombia en lo que concierne a la seguridad, los niveles de confianza que caracterizan su relación con el país y el tipo de relacionamiento que tienen con Estados Unidos. Dado que México ve a Colombia su igual (si no, incluso, un socio levemente menor), difícilmente acepta la clasificación de la cooperación prestada por ese país como coope-

ración Sur-Sur (y no simplemente bilateral)¹⁵. Mientras que la relación entre Colombia y México ha sido estrecha desde mediados de la década de los 2000 y sus niveles de confianza muy amplios, en el caso ecuatoriano, en cambio, el bombardeo del campamento de *Raúl Reyes* en marzo de 2008 en el territorio nacional del vecino país afectó profundamente la interacción bilateral. Asimismo, Ecuador se distingue de México por cuanto ha priorizado el manejo de sus problemas transnacionales de seguridad desde instancias subregionales como la Unasur y convenios bi y multilaterales como Combrifron e Interpol, en lugar de hacerlo con Estados Unidos, con el cual la cooperación en torno al narcotráfico se ha reducido desde el desalojo estadounidense de la base militar de Manta en septiembre de 2009.

Dada la escasez y la dificultad de acceso a la información que existe sobre los componentes específicos de la cooperación en seguridad, la cual se hace extensiva a las representaciones diplomáticas de Colombia y la mayoría de las instituciones gubernamentales, y de seguridad y defensa en los cuatro países analizados, la discusión que se presenta a continuación es necesariamente preliminar.

Ecuador

Aunque Ecuador se nutre de múltiples fuentes internacionales de cooperación (entre ellas Alemania, Brasil, España, Francia, México, Perú y Venezuela), siendo la más estrecha la relación con Chile, el hecho de compartir frontera con Colombia hace que la interacción con este país en distintos aspectos de la seguridad nacional, ciudadana y fronteriza sea particularmente extensa. Pese a las tensiones provocadas por el bombardeo de Angostura y la ruptura de rela-

¹⁵ En general, casos como el mexicano y el ecuatoriano apuntan al carácter impreciso y problemático de la terminología –originada en el problema del desarrollo– existente sobre la cooperación internacional, en lo que respecta al ámbito específico de la seguridad. Para los fines de este documento, se entenderá a la cooperación Sur-Sur como una forma específica de cooperación bilateral.



ciones diplomáticas entre los dos países entre 2008 y 2010, es dicente que la cooperación a nivel de las fuerzas armadas, policial como militar, haya seguido operando durante ese periodo¹⁶, sobre todo en torno a problemas relacionados con el narcotráfico y el crimen organizado.

Si bien la lectura que ha prevalecido en el gobierno colombiano acerca de la seguridad –en la que Estados Unidos y el hemisferio occidental están en el centro– no es del todo compatible con la que tiene el ecuatoriano –que enfatiza América Latina y la integración regional–, los niveles amplios de colaboración que existen sugieren que las discrepancias ideológicas que pueden existir entre dos países en cuanto a la política exterior no obstan para que distintos desafíos compartidos de seguridad, tales como el crimen organizado, la extorsión, el secuestro y el microtráfico, exijan la cooperación binacional a nivel operativo. Empero, en términos militares, la falta de homogeneidad doctrinal provocada por las distintas tendencias políticas que se observan en Colombia y Ecuador ha afectado la forma histórica de cooperación entre las fuerzas militares.

Desde inicios del gobierno de Rafael Correa (2007-2009; 2009-2013; 2013-) ha existido en el Ecuador la tendencia de incluir a la sociedad, al menos formalmente, en la discusión y construcción de los modelos de seguridad ciudadana. La percepción general de los ecuatorianos sobre la experticia colombiana es sorprendentemente benevolente, dados los roces recientes que han caracterizado las relaciones bilaterales y cierto grado de anticolombianismo que se ha registrado entre la opinión pública. El hecho de que se asuma que el intercambio y la cooperación con Colombia son positivos, en particular por compartir los dos países problemas fronterizos similares, ha facilitado la cooperación Sur-Sur.

16 No obstante el aumento en la desconfianza entre las instituciones de seguridad y defensa de los dos países, el mismo contexto de inseguridad en la frontera impuso el pragmatismo y la necesidad de preservar la cooperación bilateral en asuntos neurálgicos.

Para el gobierno ecuatoriano, la integración regional ha sido un tema central. Así, la Unasur ha sido considerada un espacio privilegiado de la cooperación en seguridad, siendo oficialmente la que existe con Estados Unidos casi nula, luego de un largo periodo de interacción intensa y positiva. Sin embargo, hay registro no oficial de algunas capacitaciones recibidas de Estados Unidos que se direccionan no por medio de las agencias del estado sino por intermedio de ONG u otras instituciones. Por todo lo anterior, y a diferencia de Guatemala, Honduras y México, la cooperación colombiana con Ecuador se enmarca principalmente en distintos convenios bilaterales, como la Combifron y otras de tipo multilateral, incluyendo Ameripol, Clacip, el Consejo de Defensa Sudamericano y la recién creada Escuela Sudamericana de Defensa (Esude).

Son de reconocimiento generalizado las capacidades colombianas, así como también algunas estrategias exitosas de seguridad ciudadana empleadas en ciudades como Bogotá y Medellín, con lo cual Colombia se ha convertido en una especie de la fuerza pública. Entre 2010 y 2015 fueron capacitados un total de 2.279 militares y policías ecuatorianos por parte de colombianos. El entrenamiento se dirige hacia el desarrollo de capacidades operativas y estratégicas, siendo los temas de inteligencia, secuestro y extorsión los que mayores índices registran. En general, la capacitación suministrada por Colombia corresponde a los cursos regulares de relativamente corta duración que el país ofrece en estas temáticas, y se imparte en respuesta de las solicitudes realizadas por Ecuador en ese sentido. Es decir, se trata de un esquema de cooperación bilateral o cooperación Sur-Sur en el que Colombia es un oferente relativamente pasivo que se limita a responder a las peticiones del país solicitante.

En la medida en que las manifestaciones sociales contrarias al gobierno han aumentado, el área de inteligencia en el Ecuador ha sido cooptada cada vez más por los intereses políticos en lugar de los de la seguridad. Así, se especula comúnmente que las habilidades y la información acumuladas como produc-



to de la cooperación colombiana han comenzado a utilizarse para el monitoreo de distintos sectores de la oposición y para aquellos escenarios en los que esta se manifiesta. Dicha situación pone de relieve tan solo una de las posibles repercusiones negativas no intencionadas de la cooperación Sur-Sur, sobre todo cuando esta es moldeada por el país receptor.

Además del intercambio permanente de inteligencia policial y militar, que se realiza de forma no pública dentro de mecanismos como Combifron y Ameripol, así como la participación ecuatoriana en los cursos ofrecidos por Colombia, existen otros mecanismos bilaterales de cooperación en seguridad que ilustran el carácter más proporcional de la relación de lo que sugiere el concepto de la cooperación Sur-Sur. Entre estos vale la pena señalar la Comisión de vecindad colombo-ecuatoriana (Cobiec), mediante la que se realizan mesas de trabajo que funcionan periódicamente en asuntos de seguridad ciudadana, tales como la presencia de refugiados colombianos en territorio ecuatoriano, así como el intercambio de experiencias en vigilancia, ejes viales y migración, por los pasos migratorios legales e ilegales que existen entre Colombia y Ecuador.

Guatemala

Si bien las principales fuentes de colaboración y asistencia internacional en seguridad en Guatemala han provenido de Estados Unidos y México, y en menor medida, Argentina, Brasil y Chile, la relación con Colombia es de vieja data. Sin embargo, la cooperación entre los dos países comenzó una nueva etapa con la firma en 2009, entre los presidentes Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010) y Álvaro Colom (2008-2012), de un convenio marco de capacitación y entrenamiento en aspectos de seguridad ciudadana que gradualmente se ha ampliado a aspectos militares. Lo que comenzó como una contingencia política impulsada por el gobierno colombiano, terminó convergiendo con la preocupación creciente de Estados Unidos por la crisis de seguridad experimentada por Guatemala (y el Triángulo Norte en general), con lo

cual el estrechamiento de la cooperación colombo-guatemalteca se enmarcó finalmente dentro del Plan de acción de cooperación Colombia-Estados Unidos, como un proyecto triangular.

Entre 2010 y 2015, Colombia ha capacitado 3.258 militares y policías de Guatemala. El entrenamiento se ha dirigido hacia el desarrollo de capacidades en todas las áreas, operativa, educativa, administrativa y estratégica. Inicialmente, la asistencia se centraba en la lucha contra el narcotráfico y las estrategias anti-secuestro, pero al igual que el caso de Honduras, ha ampliado sus objetivos. En la actualidad, se reparte entre aspectos militares (con el apoyo pero no acompañamiento directo del Comando Sur de Estados Unidos) y policiales (con el del *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, INL, del Departamento de Estado), y se practica básicamente mediante las modalidades de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular. En la primera modalidad, Colombia oferta a Guatemala (y a otros posibles interesados) una variedad de cursos, se le ofrece becas en cursos pre-establecidos y Guatemala toma la decisión de cuántos funcionarios y a quiénes enviar, previo el cumplimiento de ciertos requisitos. Con el tiempo, este tipo de cooperación ha disminuido por los costos que representa para el país centroamericano. En la segunda modalidad, Estados Unidos sufraga los costos de llevar instructores colombianos a Guatemala para entrenar al personal nacional directamente allí.

La cooperación brindada por Colombia en defensa y seguridad ciudadana también varía. La capacitación en seguridad ciudadana gira en torno a inteligencia, antisequestro, antinarcóticos y la formación de grupos élite, pero se complementa con asuntos relacionados con la organización institucional, la creación de manuales y procedimientos, la formulación de protocolos, la gestión del talento humano, la rendición de cuentas, el control interno y la educación policial en todos sus niveles. En cambio, la cooperación en defensa gira en torno la ciberdefensa, la inteligencia militar y la formación de grupos élite de fuerzas especiales. Si bien se trata de un espectro



amplio que trasciende el cortoplacismo de la mayoría de las iniciativas de cooperación desarrolladas por Colombia, como se discutirá a continuación en el caso de Honduras, el nivel de injerencia colombiana es menor en Guatemala que en su vecino centroamericano.

En la actualidad existe una disputa no manifiesta entre la policía que busca autonomía y los militares que propenden a la tutela institucional captando recursos y funciones. De igual forma, el Plan de la prosperidad de Guatemala se asemeja a elementos del Plan Colombia, existiendo una preocupación generalizada de la sociedad civil en torno a la incorporación nacional de prácticas foráneas violatorias de derechos humanos. En este sentido, la cooperación colombiana y su asociación con Estados Unidos es vista con cautela. Es de anotar que los militares de Guatemala reciben gran parte de la cooperación de seguridad tanto de Colombia como de otros gobiernos y del Comando Sur.

La cooperación colombiana en Guatemala, sobre todo en el área policial, se coordina de forma estrecha con la Iniciativa regional de cooperación policial en Centroamérica (Capri), patrocinada por INL, con sede en Panamá e integrada por un equipo de profesionales de distintos países, algunos policías retirados y otros no, que buscan apoyar las policías centroamericanas en diversas áreas que se entrecruzan con las áreas de actividad de la cooperación triangular entre Colombia y Estados Unidos. Los funcionarios de Capri, entre los cuales figuran varios colombianos, realizan diagnósticos y elaboran propuestas de transformación policial en interlocución permanente con las embajadas estadounidenses en los países centroamericanos, constituyéndose en otro mecanismo de influencia indirecta sobre las instituciones de seguridad en la subregión.

Una de las inquietudes que suscita la cooperación triangular en Guatemala, sobre todo en el caso de la seguridad ciudadana, está relacionada con la relativa debilidad institucional de la Policía Nacional. Se trata de una institución relativamente joven, crea-

da a partir del proceso de paz en los años noventa, cuyas deficiencias impiden que las capacitaciones recibidas sean utilizadas con efectividad. Asimismo, ha sido susceptible al tutelaje y la cooptación de los recursos y programas de cooperación internacional por parte del sector de defensa. Además de restarle independencia a la Policía guatemalteca, en el caso de la inteligencia, y como ocurre en Ecuador, se especula que esta es utilizada por los militares con fines políticos.

Honduras

Los lineamientos generales de la cooperación que existe entre Colombia y Honduras fueron trazados en 2010, cuando los presidentes Uribe y Porfirio Lobo (2010-2014) acordaron intercambiar información, experiencias y buenas prácticas en torno al narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia transnacional. En el diagnóstico inicial realizado por las delegaciones de los dos países sobre la situación hondureña¹⁷, se identificaron varias debilidades y amenazas del sector de la seguridad susceptibles de ser atendidas mediante la cooperación Sur-Sur de Colombia. Entre estas, se destacaron los altos niveles de penetración del narcotráfico a las instituciones de seguridad y defensa del estado; los vacíos organizacionales profundos que imposibilitaban fundamentar, evaluar y perfeccionar la labor policial; y la falta de instrumentos y estrategias de investigación criminal.

Como ocurrió en el caso de Guatemala, la convergencia de intereses entre Colombia y Estados Unidos permitió insertar la cooperación colombo-hondureña dentro del proyecto de cooperación triangular contemplado por el Plan de acción de cooperación Colombia-Estados Unidos. De los cuatro casos analizados en esta sección, el de Honduras presenta el mayor grado de acompañamiento colombiano en cuanto a la diversidad de actividades realizadas y el

17 Dirección General, Policía Nacional de Colombia, "Diagnóstico a la Policía Nacional de Honduras", 1 de junio de 2010, documento obtenido extraoficialmente.



nivel de involucramiento en el sector de la seguridad y defensa. Entre 2010 y 2015 fueron capacitados un total de 5.246 militares y policías. En cuanto a las áreas de cooperación, Honduras es un ejemplo de transferencia de capacidades operativas, seguida por las capacidades organizacionales y educativas, y en menor medida las estratégicas. Al lado de Estados Unidos y en menor medida, Chile, Colombia es el principal oferente de capacitación en el contexto hondureño.

Inicialmente, las temáticas operativas en las que la asistencia colombiana se concentraba eran la lucha contra el narcotráfico y las estrategias antisequestro. Sin embargo, al poco tiempo este foco de interés se trasladó al desarrollo de diversas habilidades y capacidades de las instituciones encargadas de la seguridad pública en Honduras, dada su precariedad (en el caso de las capacidades científicas, técnicas e investigativas) o inexistencia absoluta (en el de la doctrina institucional, modelos de gestión y políticas de desarrollo). Adicionalmente, el grado de corrupción de las instituciones policiales y militares en este país y su cooptación por los actores criminales vinculados al narcotráfico, ha exigido que los principales procesos de capacitación realizados mediante la cooperación triangular entre Colombia y Estados Unidos busquen, primero, depurar y reestructurar la fuerza pública, y segundo, crear unidades élites que trabajen como islas autónomas por su grado de especialización y profesionalización.

A raíz de lo anterior, entre 2012 y 2014 la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (Diecp), con cooperación triangular, realizó una investigación sobre la profesionalización policial y un proceso de depuración de la institución. Además del acompañamiento permanente y la formulación de recomendaciones de consejeros colombianos de la Dirección de Inteligencia Policial (Dipol), y la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (Dijin), hubo participación de especialistas colombianos en la aplicación de pruebas de confianza al cuerpo policial hondureño. Sin embargo, ante el no relevo ni

retiro de casi ningún agente policial en ese periodo¹⁸, y la falta de voluntad política de la Diecp de realizar la limpieza de la institución, se tomó la decisión de retirar el apoyo de Colombia a este proceso.

Además de la construcción y el fortalecimiento institucional, la cooperación triangular ha enfatizado la generación de unidades élites, bajo la hipótesis de que no tiene sentido invertir en la capacitación institucional –como ocurrió en el caso de la Diecp– si las instituciones no se depuran primero de sus elementos corruptos. De allí los intentos por crear entes de seguridad nuevos, “limpios” y semiindependientes. Es el caso de la Fuerza Tigres (Tropa de Investigación y Grupo de Respuesta Especial de Seguridad), una unidad antinarcóticos intermedia (es decir, policial y militar) entrenada por el Comando Jungla colombiano y especialistas de Estados Unidos, y nacida en 2013. A pesar de sus aparentes éxitos iniciales, a finales de 2014 nueve de sus agentes que habían aprobado el *vetting* estadounidense por derechos humanos fueron acusados de robar US\$1,3 millones incautados a los narcotraficantes¹⁹. En cambio, la Unidad Nacional Antipandillas y Secuestro, creada el mismo año que los Tigres, aún no ha evidenciado problemas de corrupción, y comenzó a anotar resultados positivos al poco tiempo de crearse en el desmantelamiento de redes de secuestro y la liberación de rehenes.

La cooperación triangular de Colombia en Honduras es atípica en comparación con el resto de su cooperación internacional en seguridad. Además de la colaboración habitual de entrenadores en actividades puntuales, en el caso hondureño hay delegaciones de policías colombianos que participan en procesos formativos de más largo plazo. El tamaño de estas puede llegar a cien personas en los momentos pico, pero normalmente oscila en cuarenta y cinco unifor-

18 Para mayor información sobre los distintos esfuerzos de depuración policial, incluyendo el más reciente, ver <http://asjhonduras.com/webhn/tag/depuracion-policia-nacional/>.

19 El hecho de que fueran liberados y exonerados en mayo de 2016 ha sido fuente de controversia reciente en Honduras, poniendo de presente nuevamente la impunidad de las instituciones de seguridad y defensa.



madros que permanecen en Honduras en promedio durante tres meses. Adicionalmente, existe un grupo de consejeros colombianos que actúan como mentores “incrustados” en las actividades diarias desarrolladas por distintas fuerzas hondureñas y cuya permanencia puede extenderse hasta un año. Además de buscar impulsar reformas más profundas y de generar un sentido de profesionalismo por medio del “ejemplo colombiano”, mediante este modelo Estados Unidos ha podido reemplazar gradualmente a los entrenadores colombianos de algunos cursos básicos con entrenadores hondureños bajo su filosofía de “entrenar a entrenadores”. Si bien el rol desempeñado por Colombia es esencial, se trata de una iniciativa concebida y financiada desde Washington.

México

Al igual que en Ecuador, México se reconoce en un doble rol de cooperación con Colombia, como receptor pero también como oferente, lo cual dificulta su clasificación como cooperación Sur-Sur. A su vez, en el caso mexicano es importante tener en cuenta que la vecindad geográfica y terrestre con Estados Unidos, junto con el hecho de compartir la frontera más transitada de mundo, hace que la cooperación del país del norte represente la enorme mayoría de la cooperación internacional que recibe México, seguido por países como Francia y España.

La cooperación en seguridad entre Colombia y México dio un salto importante durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), que coincidió con el segundo mandato del presidente Uribe y los primeros dos años del gobierno de Juan Manuel Santos, debido a la reorganización de la división del trabajo en torno a las drogas, el traslado de funciones neurálgicas del tráfico ilícito a los grupos narcotraficantes mexicanos y la intensificación de la violencia en ese país. Adicionalmente, el entonces secretario de Seguridad Pública (entidad suprimida posteriormente), estableció una relación personal e institucional estrecha con el general Óscar Naranjo, director de la Policía Nacional de Colombia entre 2007 y 2012.

Debido a esto, y al hecho de que posteriormente Naranjo fue contratado como asesor en seguridad por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-), Colombia tuvo una participación activa en el entrenamiento, profesionalización y capacitación de la Policía Federal (creada en 2006), en especial desde 2009²⁰. Ese año, el país capacitó a 4.109 policías mexicanos con perfil de investigador, repitiendo este y otros tipos de formación relacionados con drogas ilícitas y crimen organizado (antisequestro, inteligencia, manejo canino, aviación, entre otros) en 2010 para 1.402 funcionarios adicionales²¹. En 2013, brindó nuevamente entrenamiento a 3.225 integrantes del organismo federal, principalmente en el Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes. Es así como el periodo comprendido entre 2009 y 2013 constituye el pico más alto en los niveles de cooperación colombiana a México, los cuales descendieron a 191 y 320 mexicanos entrenados en 2014 y 2015, respectivamente.

Además de la cooperación en seguridad que presta Colombia al gobierno federal, hay indicios de que distintos gobernantes estatales y municipales han acudido al país en búsqueda de asistencia. Sin embargo, la fragmentación y desintegración del sistema policial mexicano hace difícil rastrear y recoger datos que permitan confirmar su magnitud. Además de la falta de información en México y en Colombia al respecto, los bajos niveles de profesionalización y la alta rotación que caracterizan a las policías estatales y municipales, impiden no solo la evaluación de la

20 La decisión del presidente mexicano fue interpretada en México como un gesto de acercamiento del PRI a Estados Unidos. A su vez, los militares –quienes se encargaban del grueso de la “guerra contra las drogas”– y la recién creada Policía Federal de México veían la incorporación de un general colombiano de la Policía al equipo de gobierno con ojos nacionalistas y recelosos. Además de ser acusado de favorecer la creación de autodefensas en Michoacán para enfrentar a los narcotraficantes activos allí, a Naranjo se le responsabilizó posteriormente por la propuesta fallida de crear una Gendarmería, un cuerpo militarizado que formaría parte de la Policía Federal, encargado de cumplir funciones policiales en las zonas rurales y los pueblos pequeños del país.

21 Cifras derivadas de datos consolidados de la Policía Nacional de Colombia entre 2009 y 2013, obtenidos extraoficialmente.



cooperación internacional en seguridad, sino la consolidación de sus posibles efectos positivos. El hecho de que las fuerzas policiales estén altamente politizadas, especialmente a nivel gubernamental, que la relación con la población civil sea tan mala por la percepción común de corrupción e ineficacia, y que el salario promedio de un policía estatal o municipal sea insuficiente para sostener una vida digna, dificulta aún más la asistencia extranjera en seguridad por debajo del nivel federal. Esto puede explicar por qué desde Colombia se ha tomado la decisión en algunos casos de negar las solicitudes subnacionales que el país ha recibido.

Más allá de la cooperación de Colombia con México (y viceversa), el estrechamiento y la fluidez de las relaciones bilaterales entre los dos países en lo que a la seguridad respecta ha dado lugar a un esquema emergente de asociación cuatripartita entre estos, Estados Unidos y algunos países centroamericanos. El hecho de que dicha subregión sea un área prioritaria para México y para Estados Unidos, en combinación con la creciente importancia de la triangulación estadounidense con Colombia en ella, ha creado un terreno fértil para apalancar las fortalezas respectivas de cada país en función de la atención a vacíos institucionales, operativos y de capacitación. En el caso específico de Guatemala, que ve a México con una sospecha similar con la que este veía a Estados Unidos hace algunas décadas, la presencia de Colombia actúa potencialmente como un amortiguador entre los dos, facilitando una interacción más fluida.

Vacíos en la cooperación en seguridad

A partir de la descripción general del rol de Colombia como cooperante internacional, así como de la discusión más detallada de casos representativos de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, como Ecuador, Guatemala, Honduras y México, es posible identificar algunos de los vacíos principales de la diplomacia de la seguridad. Entre estos se destacan tres, relacionados con la evaluación de las actividades de cooperación, su transparencia y fisca-

lización, y los posibles usos del conocimiento que se transfiere a los países receptores.

La importancia de la evaluación

En general, el crecimiento en la cooperación triangular y la cooperación Sur-Sur prestadas por Colombia no ha ido acompañado de evaluaciones sistemáticas de su implementación, resultados ni impacto. Entre los obstáculos a la evaluación efectiva de los programas de cooperación se destacan la pobreza de la información, la falta de objetivos claros a la hora de prestar cooperación en seguridad, los desafíos metodológicos que plantea cualquier tipo de evaluación, las restricciones financieras y de personal, la escasez de información y el secretismo que rodea generalmente el ámbito específico de la seguridad (Moroney et al., 2009; Lawson, 2013). Adicionalmente, en el caso de iniciativas en las que participan distintas instituciones, como ocurre en la cooperación internacional colombiana, las hostilidades y celos institucionales que existen entre distintas agencias gubernamentales y ramas de las fuerzas de seguridad hace a estas reacias a compartir los datos que tienen.

Cuando existe, la evaluación se realiza con base en métricas de procesos y productos, tales como el monto de la asistencia, el número de personas entrenadas y entrenadores utilizados, y el tipo y número de equipos entregados, sin tener en cuenta el uso específico de las nuevas habilidades adquiridas por el país receptor ni su impacto sobre los problemas de inseguridad que la cooperación buscaba remediar (Moroney et al., 2009). Por otra parte, los mecanismos de evaluación no consideran la sostenibilidad de los proyectos ni los niveles de transparencia y rendición de cuentas para garantizar que la asistencia internacional no es desperdiciada o utilizada indebidamente.

Desde 2010, los funcionarios estadounidenses han presentado la cooperación triangular entre Colombia y Estados Unidos como el modelo más efectivo de



gasto compartido en la historia de la cooperación en seguridad, argumento que han desplegado sus homólogos colombianos para justificar la continuación y expansión de esa cooperación. Sin embargo, no existe evidencia empírica alguna que sustente esta afirmación, ni datos comprehensivos que permitan apreciar la calidad del entrenamiento brindado por Colombia, que se supone superior y menos costoso, entre otros por cuestiones de afinidad cultural y de idioma.

En el caso de Colombia, tanto la cooperación triangular como la cooperación Sur-Sur se suponen positivas *per se*, sin el rastreo necesario de los objetivos estratégicos que se buscan satisfacer con la diplomacia de la seguridad, y su vínculo con actividades y resultados específicos. Como se ha sugerido en este documento, el número de países y de personal entrenados por Colombia tiende a inflar el impacto real de las actividades cooperativas, básicamente porque todo se incluye en la contabilización, sin importar si se trata de un curso operativo corto –que es la norma– o una cooperación de más largo aliento. Parece ser que en su afán por acreditar resultados numéricos, el gobierno colombiano está promoviendo toda acción que “suma” sin evaluar sus costos, su incidencia real ni su consistencia con los objetivos generales de la política exterior.

Transparencia y fiscalización

Además de la falta de información detallada y confiable sobre las actividades específicas de cooperación en seguridad realizadas por las Fuerzas Armadas de Colombia, en especial la Policía, el secretismo que las rodea hace difícil, si no imposible, hacerle un seguimiento adecuado desde la sociedad. En la medida en que la diplomacia de la seguridad aumenta, la urgencia de promover debates públicos al respecto y de realizar evaluaciones oportunas y rendición de cuentas también crece. Si existiera mayor transparencia acerca de las actividades de cooperación internacional que realiza Colombia, con o sin Estados Unidos, la sospecha, tal vez innecesaria, que

produce la reserva con la que estas se manejan, podría evitarse.

Desde la óptica de la transparencia fiscal, los costos y los beneficios de la cooperación internacional en seguridad para el estado colombiano tampoco son del todo claros. Si bien en el caso de la cooperación triangular, Estados Unidos financia los gastos de viaje y los viáticos de los entrenadores colombianos y de los entrenados extranjeros, Colombia costea tanto el salario mensual y las prestaciones sociales de sus entrenadores, como el “costo de oportunidad” de retirarlos de sus ámbitos de trabajo en el país. En un contexto fiscal crecientemente restringido, y nacional de construcción de la paz, no se trata de una consideración menor.

Además de la ausencia de información pública, en Colombia, en los países en los que presta cooperación en seguridad, y en Estados Unidos, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular está básicamente fuera del radar de la sociedad civil, salvo en el caso de las ONG estadounidenses de derechos humanos, con lo cual no se le hace seguimiento. En buena medida, el carácter operativo-técnico de la cooperación en seguridad permite que esta pase desapercibida por la mayoría de los legisladores, los actores sociales y el sector académico, inclusive cuando estos se especializan en asuntos de la seguridad y la actividad policial.

Usos del conocimiento transferido

Las pocas críticas que se han hecho a la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular en seguridad de Colombia y Estados Unidos, giran en torno a la transferencia de “malas prácticas”, como por ejemplo, la violación de los derechos humanos, que se supone, no se evita totalmente con el proceso de *vetting* aplicado por Estados Unidos tanto a los entrenadores colombianos como a los candidatos a ser entrenados. Si bien se trata de una preocupación válida y acertada, limitarse al problema de los derechos humanos, en el que el récord de la Policía Nacional



de Colombia, el principal cooperante, es comparativamente limpio, pierde de vista las otras maneras en las que el entrenamiento que se imparte en seguridad puede ser utilizado de forma inapropiada.

Se suele pensar que cuando los países prestan cooperación en seguridad, controlan los efectos y usos del entrenamiento en los países receptores. Sin embargo, en el terreno esta asociación no es tan clara, debido a que el uso dado a las capacidades transferidas no se monitorea. Por ejemplo, en el Ecuador algunos de los policías entrenados en Colombia en técnicas de inteligencia, son destinados posteriormente para monitorear la oposición política, mientras que en Guatemala, muchos de los uniformados entrenados en tácticas de combate por Colombia complementan su entrenamiento con cursos locales, como los de las fuerzas especiales, Kaibil, que son fuertemente cuestionados por las ONG de derechos humanos.

De forma similar, la alta rotación que se observa en los puestos de policía en muchos de los países en donde Colombia presta cooperación, no solo impide que la capacitación recibida incida en el mejoramiento de las instituciones y las políticas de seguridad de los países receptores, sino que permite que esta sea empleada para fines distintos a los planeados. En el caso de la cooperación en temas sensibles relacionados con el narcotráfico y el crimen organizado, tales como la inteligencia, el secuestro y el lavado de activos, el hecho de formar oficiales cuyo seguimiento no siempre se realiza, permite que una vez se retiren de sus respectivas instituciones, puedan ser empleados por actores privados (empresas u otros gobiernos) e ilícitos (organizaciones criminales). Mientras tanto, dentro de las instituciones, por motivos de ascenso, problemas personales o institucionales, o decisiones de los mandos, los receptores del entrenamiento se reubican frecuentemente en áreas diferentes a las que se capacitaron.

Finalmente, la corrupción que existe en las instituciones policiales de muchos de los países con los que Colombia presta cooperación, plantea serios desa-

fíos. Además del desvío de capacidades y su uso para la realización de “malas prácticas” no necesariamente intencionadas, en casos en los que la cooperación tiene propósitos más hondos, como ocurre en Honduras, es hasta ilógico invertir en el fortalecimiento institucional mientras las instituciones de seguridad no se depuren de sus elementos corruptos. De allí que el examen de antecedentes en derechos humanos mediante el *vetting* estadounidense, y criminales, en el caso de los países que aplican pruebas de confianza, puede no ser suficiente para evitar el uso indebido del conocimiento transferido por la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular.

Referencias

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. 2016. “Presentación de Rendición de cuentas APC-Colombia 2015”, disponible en https://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/Presentacion-Rendicion-de-Cuentas-APC-Colombia-2015.pdf.
- Alden, Chris y Marco Vieira. 2011. “India, Brazil and South Africa: South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership”. *Global Governance*. 17 (3).
- Ayllón, Bruno. 2015. *La cooperación Sur-Sur y triangulada: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito.
- Ayllón, Bruno, Tahino Ojeda y Javier Surasky (coords.). 2014. *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina*. Catarata. Madrid.
- Bedoya Lima, Jineth. 2015. “Los colombianos que pelearán en otra guerra en el Golfo”. *El Tiempo*. 26 de noviembre, disponible en <http://www.eltiempo.com/mundo/medio-oriente/soldados-colombianos-que-irana-yemen/16406208>.
- Bellamy, Alex J. y Paul D. Williams. 2012. “Broadening the Base of United Nations Troop- and Police-Contributing Countries”. *Providing for Peacekeeping*. 1. International Peace Institute,



- agosto, disponible en https://www.ipinst.org/wpcontent/uploads/publications/ipi_pub_broadening_the_base.pdf.
- Blinken, Antony. 2015. "Deputy Secretary Blinken at the U.S.-Colombia Partnership Talks", disponible en <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2015/04/20150427315022.html#axzz3iGAUc7n>.
- Bristow, Matthew y Nafeesa Syeed. 2015. "Recruiting Mercenaries for Middle East Fuels Rancor in Colombia". *Bloomberg*. 31 de diciembre, disponible en <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-31/recruiting-mercenaries-for-middle-east-fuels-rancor-in-colombia>.
- Cuffe, Sandra. 2015. "Is Canadian 'Aid' Actually Making Things Worse in Post-Coup Honduras?". *Ricochet*. 17 de febrero, disponible en <https://ricochet.media/en/333/is-canadian-aid-actually-making-things-worse-in-post-coup-honduras>.
- DeShazo, Peter, Tanya Primiani y Phillip McLean. 2007. "Back from the Brink: Evaluating Progress in Colombia, 1999-2007". CSIS Press.
- Erthal Abdenul, Adriana y João Moura Estevão Marques da Fonseca. 2013. "The North's growing role in South-South Cooperation: Keeping the foothold". *Third World Quarterly*. 34 (8).
- Gómez, Manuel, Bruno Ayllón y Miguel Albarrán. 2011. *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. Cideal. Madrid.
- González, Mabel. 2014a. "Exporting (In)Security? Questioning Colombian Military Engagement in West Africa". Oxford Research Group, disponible en <https://sustainablesecurity.org/2014/03/20/colombian-engagement-in-west-africa/>.
- . 2014b. "The U.S. and Colombia: Building an Exportable Model of Security". Open Security. <https://www.opendemocracy.net/opensecurity/mabel-gonz%C3%A1lez-bustelo/us-and-colombia-building-exportable-model-of-security>.
- Hirst, Mónica. 2010. "América Latina y la cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas". En Bruno Ayllón y Javier Surasky (eds.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Catarata. Madrid.
- Isacson, Adam. 2010. "Don't Call it a Model". Washington Office on Latin America (WOLA), 14 de julio, disponible en <http://justf.org/files/pubs/notmodel.pdf>.
- . 2016. "El ejército enfrenta incertidumbre después del conflicto". Washington Office on Latin America (WOLA), 24 de marzo, disponible en http://www.wola.org/es/comentario/el_ejercito_colombiano_enfrenta_incetidumbre_despues_del_conflicto.
- Kerry, John. 2013. "Remarks with Colombian Foreign Minister Maria Angela Holguin", 12 de agosto, disponible en <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/08/213076.htm>.
- Lawson, Marian Leonardo. 2013. *Does Foreign Aid Work? Efforts to Evaluate United States Foreign Assistance*. Congressional Research Service, 13 de febrero.
- Llorente, María Victoria, Patricia Bulla y Claudia Gómez. 2016. "De la seguridad para la guerra a la seguridad para la paz". *Análisis*. 1/2016. Fescol-FIP, disponible en <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/57210e6f84515.pdf>.
- Luján, Fernando M. 2013. "Light Footprints. The Future of American Military Intervention". Center for a New American Security, marzo.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2013. *Memorias al Congreso 2012-2013*. Ministerio de Defensa. Bogotá.
- . 2015. *Política de defensa y seguridad. Todos por un nuevo país*. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá.
- . s.f. "Estrategia de cooperación internacional Colombia-el Caribe". Documento interno.



- Moroney, Jennifer D. P., Jefferson P. Marquis, Cathryn Quantic Thurston y Gregory F. Teverson. 2009. *A Framework to Assess Programs for Building Partnerships*. RAND Corporation. Santa Monica.
- PNUD. 2013. *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnósticos y propuestas para América Latina. Informe regional de desarrollo humano 2013-2014*. United Nations Development Programme. Nueva York.
- Savage, Charlie y Thom Shanker. 2012. "U.S. Drug War Expands to Africa, a Newer Hub for Cartels". *New York Times*.
- Sedra, Mark. 2010. "Security Sector Reform 101: Understanding the Concept, Charting Trends and Identifying Challenges". CIGI, abril, disponible en https://www.cigionline.org/sites/default/files/ssr_101_final_april_27.pdf.
- The Guardian*. 2011. "Juan Manuel Santos: It's Time to Think Again about the War on Drugs". *The Guardian*. 12 de noviembre, disponible en <http://www.theguardian.com/world/2011/nov/13/colombia-juan-santos-war-on-drugs>.
- Tickner, Arlene B. 2014. "Colombia, the United States and Cooperation by Proxy". *Working Paper*. Washington Office on Latin America (WOLA), marzo, disponible en <http://www.wola.org/es/node/4402>.
- . 2007. "Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales". *Colombia Internacional*. 65.
- Tickner, Arlene B. y Mateo Morales. 2015. "Narrating Success: Colombian Security Expertise and Foreign Policy". En Bruce M. Bagley y Jonathan D. Rosen (eds.). *Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century*. Lexington Books. Lanham, MD.
- Velásquez R., Carlos Alfonso. 2015. "La fuerza pública que requiere el postconflicto". *Working Papers*. 13. FIP, mayo, disponible en <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5547dc7eef110.pdf>.
- Woods, Ngaire. 2005. "The Shifting Politics of Foreign Aid". *International Affairs*. 81 (2).



Acerca de la autora

Arlene B. Tickner. Profesora titular, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
Fax (57 1) 217 31 15

www.fes.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, septiembre de 2016

ISSN 2422-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.