



Análisis de la política exterior colombiana frente a
Perú, en virtud de la Seguridad y Defensa del Estado

Jorge Arturo Avellaneda Hernández
Carlos Andrés Rodríguez Beltrá

Trabajo de grado para optar al título profesional:
Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"
Bogotá D.C., Colombia

2020

TMSDN 2020
767
EJ. 2

Ministerio de Defensa Nacional
Comando General de las Fuerzas Militares
Escuela Superior de Guerra
Maestría en Seguridad y Defensa



Análisis de la Política Exterior Colombiana frente a Perú, en Virtud de la
Seguridad y Defensa del Estado.

Mayor Jorge Arturo Avellaneda Hernández

Tutor

Carlos Andrés Rodríguez Beltrán

Trabajo de grado

Bogotá – Colombia

2020

775947

Análisis de la Política Exterior Colombiana frente a Perú, en Virtud de la

Seguridad y Nota de aceptación

M.Y. Avellana Hernández Jorge Arturo

Escuela Superior de Guerra

Maestría en Seguridad y Defensa Nacional

Tutor

Carlos Andrés Rodríguez Valencia

Firma Jurado

Firma Jurado

Firma Jurado

Bogotá, D.C., 28 de Octubre de 2020

**Análisis de la Política Exterior Colombiana frente a Perú, en Virtud de la
Seguridad y Defensa del Estado**

MY. Avellaneda Hernández Jorge Arturo

Escuela Superior de Guerra

Maestría en Seguridad y Defensa Nacional

Tutor

Carlos Andrés Rodríguez Beltrán

Resumen

La Estrategia de Seguridad Nacional compone el núcleo fundamental en la prospectiva estratégica de un país en todos los aspectos del poder que, como Estado, puede observar para legitimar el resultado y defensa efectiva de sus intereses nacionales y la realización del bienestar común como el esfuerzo de hacer probable el futuro más deseable. En ese ambiente, el presente artículo busca la revisión de la política exterior de Colombia frente a Perú, entregando un revisión histórica, a continuación un punto de la realidad entre los dos Estados, para terminar planteando un enfoque en los aspectos que pueden afectar la seguridad y defensa entre los dos países; la investigación se desarrolla mediante un enfoque cualitativo, usando el tipo de investigación descriptivo en donde la principal fuente son las investigaciones de tipo científicas.

Palabras claves: Seguridad Nacional; Poder, Estado; Constitución; Ecosistemas

Criminales; Fuerzas Militares; Derechos Humanos; Economía ilegal.

Abstract

The National Security Strategy constitutes the fundamental nucleus in the strategic prospective of a country in all aspects of power that, as a State, it can observe to legitimize the result and effective defense of its national interests and the realization of the common welfare as the effort of make the future more desirable. In this environment, this article seeks to review Colombia's foreign policy towards Peru, providing a historical review, then a point of reality between the two States, to end by proposing a focus on aspects that may affect security. And defense between the two countries; the research is developed through a qualitative approach, using the descriptive type of research where the main source is scientific research.

Key words: National Security, Power, State, Constitution, Ecosystems, Criminals, Military Forces, Human Rights, Illegal Economy.

1. INTRODUCCION

La investigación se sitúa en el contexto de política exterior, dado que, pretende identificar los principales problemas y oportunidades que enfrenta un país, en las áreas de seguridad y defensa, para el caso el objeto de estudio se centrará en las relaciones entre Colombia y Perú, sus intereses nacionales; además, el rol y el papel del Estado de acuerdo a las necesidades, y falencias de seguridad.

Durante la construcción del estado del arte en política exterior y seguridad, se han detectado varios inconvenientes en temas que pueden ser de gran importancia para ambos países, presentes en procesos plenamente identificados, pero sobre los cuales no se ha dado una respuesta. Así las cosas, teniendo en cuenta las relaciones internacionales entre los estados y el respeto recíproco por la unidad y la paz mundial, esta investigación pretende aportar en materia de estrategias para el fortalecimiento de la seguridad y defensa del Estado.

Para su desarrollo, se tendrán como puntos de referencia los autores Luciano Tomassini, Gerhabd Drekonja Kornat, Luis Fernando Vargas Álzate; así como, los documentos y directrices emanados de las Cancillerías de los países en cuestión, quienes han sido considerados los principales referentes en temas de política exterior, ya que evalúan la calidad e impacto de las mismas desde diferentes factores, permitiendo observar detalladamente todos los niveles de las relaciones internacionales en temas económicos, sociales, militares, políticos, intereses nacionales, entre otros.

La sensación que, en Latinoamérica no hay suficientes estudios en temas que analicen y planifiquen la política exterior, nos indujo a iniciar dicha reflexión con un primer esfuerzo, avanzando a identificar los principales elementos que deben ser utilizados en el

proceso tomando como referente la eficacia en la aplicabilidad de los principios de seguridad y defensa del Estado de Colombia frente a Perú y su estudio geopolítico.

Se hace relación a la importancia de verificar el tema y la evolución de la Seguridad y Defensa en América Latina, debido a que, los estudios se iniciaron con considerable retraso, y han tenido un lento desarrollo sumado a la casi total ausencia de trabajos sobre análisis de la política exterior en temas relacionados con Seguridad y Defensa. Cabe señalar aquí – desde un comienzo, que es el estudio de las relaciones internacionales de un país (o a nivel global), y por tanto, no proporciona necesariamente elementos determinantes acerca de la política exterior de un Estado ni de sus principales problemáticas, ya que se debe tener en cuenta los aspectos cambiantes del contexto, actores, intereses y ambiente del Sistema Internacional.

Bajo esta lógica, cabe preguntarse ¿cuál ha sido la Política Exterior de Colombia frente a Perú, en la última década? Enmarcando claramente que la descripción se realiza en el marco de diez años, por ende lo que comprende el periodo entre 2010 al 2020. El objetivo de esta investigación consiste en; analizar la Política Exterior de Colombia frente a Perú, durante los últimos 10 años frente a los problemas de Seguridad y Defensa del Estado, para tal fin, la investigación está dividida en tres momentos, Primero, caracterizar la política exterior colombiana, en Seguridad y Defensa Nacional frente a Perú, Segundo los elementos importantes de la política exterior de Colombia frente a Perú y por último contextualizar el papel del estado Colombiano, revisando los problemas de seguridad, frente a Perú.

La metodología que se utiliza en la presente investigación, tendrá un alcance descriptivo, bajo el enfoque cualitativo, porque por medio de ella se toma como fuente la información recolectada de base de datos, en artículos, textos y libros que se han

pronunciado respecto a la temática, como fuente directa y original para el desarrollo del objeto de estudio, así como, datos fácticos que implican una relevancia en las situaciones actuales entre las relaciones entre Colombia frente a Perú, en el tema de política exterior, relacionados con la aplicación de los principios de seguridad y defensa del Estado.

El presente trabajo administrativo, elaborado por estos dos autores, se divide como partes de un todo, en tres apartados: Teoría del Estado, Concepto de Defensa y Concepto de Seguridad. El primer apartado por escrito por el autor principal de este trabajo de tesis, trata sobre el concepto de la guerra, los límites de la soberanía, el derecho internacional y el concepto de la guerra.

Adicionalmente, el estudio de las relaciones internacionales que atiende exclusivamente a las relaciones de Colombia, se fundamenta por el uso y control de las fuerzas militares. El estudio de las relaciones internacionales que posibilitan el uso de fuerza, los límites que esta tiene entre los Estados de soberanía y el Estado así como las políticas disponibles para preparar, prevenir o detener la guerra, en forma de aspectos relacionados con la seguridad económica, la salud, el medio ambiente, seguridad alimentaria, seguridad social y acceso a la salud, el medio ambiente y educación, comercio internacional, seguridad física y sanitaria, seguridad energética, seguridad económica para un país, la seguridad de las reservas financieras, la seguridad de la fuerza para el país, la seguridad de los individuos. Esta visión integral de la seguridad internacional, se fundamenta en los principios de seguridad que se refieren a la soberanía, la salud y el medio ambiente, la educación, subdesarrollo de las áreas rurales y la seguridad de la fuerza para el país, el 1997, Colombia, 2005.

El presente trabajo de tesis, se fundamenta en los principios de la política exterior en Argentina, el 1997, que son un marco fundamental para entender dicha relación, con el fin de obtener información y clarificar los principales elementos que deben ser

2. POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA, EN SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL FRENTE A PERÚ

La investigación, en aras de describir la aplicación o ausencia de los principios de seguridad y defensa en las relaciones entre Perú y Colombia, tomará como base las políticas y planes estratégicos emitidos por estos dos países, teniendo como puntos de referencia los autores Luciano Tomassini, Gerhabd Drekonja Kornat, Luis Fernando Vargas Álzate, por cuanto son ellos quienes han dado la base teórica y marcado el avance en la materia, así como las Cancillerías de los países, como se dejó por sentado en el estado de la cuestión.

Ahora bien, el estudio de las relaciones internacionales que atiende esencialmente a lo referente a la amenaza, se caracteriza por el uso y control de la fuerza militar. El concepto explora las condiciones que posibilitan el uso de fuerza, los efectos que ésta tiene sobre los individuos, la sociedad y el Estado, así como las políticas disponibles para preparar, prevenir o abrazar la guerra enfrentando aspectos relacionados con la seguridad económica y la lucha contra la pobreza, seguridad alimentaria, seguridad social y acceso a la salud, seguridad ambiental y protección contra la degradación, seguridad física y contra la delincuencia, seguridad comunal para garantizar la subsistencia de las minorías étnicas y culturales, y seguridad política para asegurar las libertades individuales. Esta visión intenta mejorar y ampliar el entendimiento sobre las múltiples vulnerabilidades que aquejan a la humanidad, y tiende a expandirse en todas direcciones, cubriendo todas las áreas, temas y actores reales e imaginables (Kolodziej, 1992; Kolodziej, 2005).

El limitado número de estudios sobre análisis y planificación de la política exterior, en América Latina, fue un motivo fundamental para adelantar dicha reflexión, con un primer esfuerzo encaminado a identificar los principales elementos que deben ser

empleados en este proceso, a partir de la eficacia en la aplicación de los principios de seguridad y defensa del Estado entre Colombia y Perú. El interés del Estado en el proceso de análisis de la política exterior, consiste en identificar los principales problemas y oportunidades que enfrenta un país en las distintas áreas en que se desenvuelven sus relaciones externas. Todos los gobiernos disponen de mecanismos formales o informales para hacerlo. Palmer & Morgan (2006).

Estos temas pueden ser periódicos. Se ha señalado que, para que un tema adquiriera relevancia generalmente se requiere que haya alcanzado una situación de crisis o al menos una marcada particularidad, ejerza un impacto suficientemente generalizado, tenga connotaciones emocionales o simplemente esté de moda. Para Rosenau (1971).

Naturalmente, los sectores que intervienen en la identificación de estos varían considerablemente, yendo desde la opinión pública ilustrada (como en el caso de un conflicto limítrofe), hasta círculos muy especializados (como en la política científica y tecnológica internacional o en la política de defensa).

El análisis y la planificación de la política, exterior, comienzan con la operacionalización de la agenda internacional, y este proceso a su vez se inicia con la identificación y selección de los temas que deben integrar. Sin embargo, una vez cumplidas estas tareas, aún falta definir con precisión los temas uno de ellos puede envolver problemas al igual que oportunidades, por lo que, queremos significar "el proceso mediante el cual un tema (problema, oportunidad o tendencia), habiendo sido reconocido, como tal y colocado en la agenda a que se refiere una política, es percibido por las distintas partes interesadas, y por ende es explorado con mayor detalle, articulado y en la medida de lo posible, cuantificado; en algunos si no en todos los casos, es materia de una definición

autorizada o por lo menos provisionalmente aceptable en términos de sus posibles causas, componentes y consecuencia. L. Tomassini (1987).

Los asuntos relacionados con la seguridad estratégica de las naciones se convierten en un concepto complejo, cargado de valores y juicios. Por siglos, el concepto fue asociado al estudio de la guerra, la estrategia militar y otras formas alternativas al uso de la fuerza. Mientras pocos disputan este enfoque de la seguridad, otros consideran necesario extender y ampliar su significado para incluir otros valores e intereses. Sugieren incluir temas ambientales, protección de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. L. Tomassini (1987).

Dentro de la política de seguridad y defensa del Estado Colombiano se cuenta con un Plan Estratégico el cual permite articular, coordinar y aunar esfuerzos. En la actualidad, con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Fondo Rotatorio unen sus esfuerzos para cumplir los siguientes puntos, con un alcance de “Diplomacia para la legalidad, el emprendimiento y la equidad” durante el período 2019-2022. así:

- Posicionar a Colombia en la escena global a través de una política exterior responsable, innovadora y constructiva.
- Transformar la política migratoria para adecuarla a las necesidades e intereses nacionales.
- Garantizar los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente de los colombianos, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, las competencias asignadas al Ministerio y su Fondo Rotatorio, y los lineamientos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

- Cumplir las funciones definidas en la Constitución y demás normatividad vigente.

La visión que tiene el gobierno nacional es poder brindar respuestas a los grandes problemas globales en los ecosistemas de criminalidad que existen en la actualidad y que han mutado progresivamente (terrorismo, extorsión, secuestro, problema de narcotráfico, corrupción, ausencia de democracia, cambio climático, entre otros) y por medio de las operaciones diplomáticas imperiosas para que Colombia sea un iniciador cultural, educativo y turístico, así como en materia de sostenibilidad, emprendimiento y CTI (ciencia, tecnología e innovación), logrando resiliencia que se ha convertido en un concepto clave de la seguridad y es referencia de importancia en la nueva Estrategia Nacional de Seguridad Nacional.

Para disminuir nuestras vulnerabilidades se debe efectuar una participación estricta y permanente en todos los escenarios internacionales, especialmente de representación multilateral, en defensa de la seguridad y la estabilidad internacional, permitiendo materializar el compromiso con la democracia y el Estado de Derecho. Esto se logrará a través del desarrollo de las siguientes estrategias:

- Renovación, innovación y fortalecimiento del Sistema Interamericano y cumplimiento activo de las obligaciones de Colombia como firmante de la Carta de la Organización de Estados Americanos y signatario de la Carta Democrática Interamericana.
- Ejecución de una activa diplomacia para el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- Liderazgo en acciones de la agenda multilateral para prevenir y luchar contra la corrupción y fortalecer los mecanismos de cooperación internacional con el logro de resultados concretos.
- Promoción de relaciones respetuosas y responsables con actores del Sistema Internacional en materia de derechos humanos, privilegiando la transparencia y el intercambio de buenas prácticas en su promoción y protección.
- Activismo de Colombia en los espacios multilaterales que promueven el desarme y la no proliferación, en aquellos en donde se definen estrategias para luchar de manera mancomunada contra los delitos transnacionales, y en especial recuperar el papel de Colombia como líder en el abordaje del Problema Mundial de las Drogas

2.1.Generalidades de la Política Exterior en Colombia

Respeto a la implementación de una política, hace referencia al conjunto de postulados que pueden incorporarse a cierto tema en específico, desde el punto de vista una política exterior, puede extenderse a temas de carácter social, político, económico, cultural y cualquier otro que el Estado permita dentro de sus organización. Entregar una definición sobre política exterior, puede ser una tarea compleja, y termina resultando más práctico mencionar algunos elementos que la componen.

Es por ello que, hay que tener claro que, como menciona Calduch, la política exterior debe traer inmersa lo política gubernamental de las relaciones que se pretenden establecer con otros países, de igual manera, se deben determinar, cuáles serán las entidades

principales que aportarán para establecer ese tipo de relaciones con instituciones o Estados Internacionalmente hablando.

La política exterior vista como aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional (Calduch, 1993)

Se pueden entender entonces, que la Política Exterior está compuesta, por aquellos lineamientos que se encargan de generar las líneas de acción, por las cuáles se guiarán tanto las instituciones como las personas que deban contribuir a los lograr esa interacción en los distintos niveles internacionales. Dentro de la elaboración de una política exterior, se deben seguir normalmente tres pasos, estos son la elaboración, la ejecución y el control (Palacio & Rodrigo, 2004). La Etapa de elaboración describe los parámetros generales que se tendrán en cuenta, entre los más importantes se encuentra la participación de los grupos político-administrativos y grupos sociales, en esta etapa deben ser planteados los principios de funcionamiento de la política exterior y los medios que serán utilizados para lograr los fines.

Las siguiente etapa, involucra una participación más específica, es decir, en la planeación participan muchos actores, públicos, privados, sociales, académicos y demás, pero para la ejecución de dicha política, se tiene en cuenta como cabeza, el nivel ejecutivo, específicamente los órganos de la administración y el sector militar. Lo anterior, porque las principales formas de acción internacional se dan con esos actores (ibidem). Por su parte, el control busca que al concretarse la política exterior, se cumpla con los objetivos que fueron propuestos, esta evaluación puede ser nacional ya sea por algún órgano público, según la

determinación de cada Estado, o internacional si alguna institución de ese nivel, tiene la competencia para ejercer ese control y dictar un concepto o una determinación sobre la política exterior.

La planeación de la creación, modificación o adecuación de la política exterior, es un aspecto importante en la medida en que refleja, la manera en la que El Estado será aceptado desde un ámbito internacional. Según lo explica Montobbio “la conducción de la política exterior necesita de la hojas de ruta, de documentos que permitan conocer la sociedad internacional, y medir y conocer nuestra posición en ella” (2014) el planteamiento que hace este autor es de importancia en la medida en que es quien se encarga de proponer la planificación de la política exterior española con una organización por objetivos y de esa manera, servir como precedente, frente a la Unión Europea.

Por lo tanto, dentro de la planeación de una política exterior, es necesario tener en cuenta dos aspectos, las decisiones y las acciones; las primeras se refieren a los postulados mentales que hay en los sujetos que intervienen en la organización y estructuración por lo tanto, en esa planificación de deben mostrar claramente las intenciones a las que se pretende llegar internacionalmente, pero además, es necesario el siguiente aspecto; las acciones las cuales consisten en los hechos prácticos y ejecución de las decisiones que se proyecten (Hazleton,1988). Por lo anterior, es que la planeación exige una dedicación significativa en el proceso de creación pues lo que se proyecte como decisiones serán reflejadas internacionalmente como acciones, no particulares ni individuales, sino como Estado, por ser este sujeto en el Sistema Internacional

A continuación, se da paso para exponer los aspectos sobre la política exterior en Colombia, siguiendo los parámetros establecidos en la Constitución Política.

2.2.La política exterior a la luz de la Constitución Política de Colombia

La Constitución Política como principal orden de estructuración tanto de entidades, como de organización de la población, también cumple la función de dictar las órdenes y principios mediante los cuales funcionará el país en su totalidad. Los principios que dicta la Constitución en temas de relaciones exteriores son los siguientes:

Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia, se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe¹ (Constitución Política, 1991)

De esa manera, la norma suprema expresa que, la soberanía nacional es un principio que debe mantener toda propuesta de planeación de Política exterior, a su vez, se puede mezclar con los fines del Estado y con los objetivos de las Fuerzas Militares. Lo anterior, dado que dentro de los fines del Estado se menciona la defensa de la independencia nacional, y el mantenimiento de la integridad territorial², a su vez, se relacionan los fines por los cuáles fueron creados las Fuerzas Militares, como lo son, defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional³, con esa conexión establecida se sustenta lo que se mencionaba con respecto a la segunda etapa de la política exterior, es decir su ejecución y el principio de que, es el Gobierno junto con el orden Militar, los encargados principales de que se pueda dar una buena implementación de una Política Exterior, con respecto a Perú.

¹ Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 9, título I, de los principios fundamentales

² Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 2, título I, de los principios fundamentales

³ Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 217, título VII, de la Rama Ejecutiva. Capítulo 7, de la Fuerza Pública

Ahora bien, dentro de la Constitución, Colombia admite y advierte la supremacía y protección que tendrán los Tratados o Instrumentos que protejan los Derechos Humanos (en adelante DDHH). Por lo tanto, toda integración en materia de Derechos Humanos que haga Colombia con cualquier otra nación, se tendrá como prioridad en la Política Exterior. Hay que recordar, que Colombia hizo un salto de Estado Social a Estado Social y Democrático de Derecho, en donde el mismo Estado, se encarga de garantizar la protección de los derechos propios de todas las personas que se encuentren dentro de su jurisdicción, por lo tanto tiene un compromiso estatal con la protección de los DDHH al mencionar:

Los tratados y los convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en ésta carta, se interpretan de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia⁴ (Constitución Política, 1991)

Los tratados y Convenios internacionales sobre derechos humanos, juegan un papel importante en la conformación de un Política Exterior, pues en todo caso al delimitar los principios en los cuales se fundamenta, se tendrá en cuenta que el país con el cual conecta, tenga las mismas pretensiones. Ahora bien, como recién se mencionó, el Estado Colombiano, mediante su Constitución, admite y dicta los principios de aplicación de Política Exterior, pero como tal no hay existencia de una política generalizada, sino que a medida que hay un cambio de Gobierno, dentro del mismo se establecen las características propias que serán utilizadas en ese periodo de gobernabilidad, como lo menciona Vela

⁴ Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 93, título II, capítulo 4, de la protección y aplicación de los derechos

No obstante, lo que se puede advertir en nuestros días, es que Colombia no cuenta con una política exterior de Estado que obedezca a ese objetivo de la universalización, sino con una política de gobierno que responde a las coyunturales necesidades del ejecutivo que esté de turno (Vela, 2008)

Ante dicha situación, con el nuevo periodo presidencial, la rama ejecutiva en cabeza de la Presidencia de la República, se presentó la propuesta Visión Colombia II Centenario, en donde se plasman dos principios de funcionamiento, el primero menciona la consolidación de un modelo político democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad y el segundo, el afianzamiento de un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social. Ante esas dos situaciones, se prevé que el país pueda enfrentar y abrirse a nuevos espacios que apoyen el proceso de mundialización, espacios regionales, relaciones y diálogos binacionales en zonas de frontera y multinacionales en las zonas regionales.

Los anteriores principios tienen un carácter constitucional el cual se rige por lo que dicta el artículo 227 de la Constitución, cuando hace mención a que:

El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano

Por lo tanto, se abre un espacio generador de relaciones internacionales de tipo económico, social y político y a la vez, permite la participación del Estado en organismos internacionales con un enfoque en la participación regional. Como se mencionó en el

primer apartado, el órgano ejecutivo cumple una función especial dentro de la constitución de las relaciones internacionales y le entrega al Presidente de la República ciertas funciones en ese ámbito como: dirigir las relaciones internacionales, nombrar agentes diplomáticos y consulares, celebrar con otros estado y entidades de derecho internacional tratados o convenios que someterá al Congreso, proveer la seguridad exterior de la República declarar la guerra y expedir cartas de naturalización⁵, mediante las cuales le es otorgada la nacionalidad a quien desee tenerla.

Por último, la Constitución entrega una facultad especial en su artículo 289, en donde le permite a los departamentos o municipios que estén ubicados en alguna de las zonas fronterizas, llegar a acuerdos de cooperación e integración que tengan por objeto desarrollar los siguientes tres aspectos: el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente. Es esta una facultad extraordinaria dirigida a las entidades territoriales las cuales tomarán las decisiones pertinentes en cabeza de sus alcaldes y gobernadores con los requisitos que exija la ley.

Por todo lo antes mencionado, se concluye que a la luz de la Constitución Política, las Política Exteriores, se rigen en primera medida, por el cumplimiento de los fines constitucionales, en lo pertinente a la protección de su población, soberanía y territorio; además, todo aspectos o principio de política exterior, tendrá que ir acorde con los Tratados o Convenios que respeten los de Derechos Humanos; para terminar diciendo que Colombia como Estado Social Derecho, apoya la cooperación e integración nacional con otros Estados, siempre buscando el desarrollo social y económico y más si tiene que ver con naciones fronterizas.

⁵ Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 189 Título VII, de la Rama Ejecutiva Capítulo I del Presidente de la República.

2.3. Caracterización de la Política Exterior en Colombia

Como ya se mencionó, no hay como tal un seguimiento de política exterior en Colombia, pero si hay ciertas características que ha tenido a lo largo de la historia, las cuales serán expuestas a continuación.

Según Dallanegra, la primera característica hace referencia a la inserción racional, la cual se da con base en una potencia internacional. Básicamente, significa que una política exterior, debe regirse según los aliados estratégicos que tenga cada país, debe entonces introducirse en una conexión con algún país o región, para el caso de Colombia, esto es, la forma en la que el Estado ha buscado sus aliados internacionales principalmente por sus conexiones con Estados Unidos (2012), que normalmente desde el punto de vista de algunos investigadores, se le puede llamar *réspice polum*, que es la fijación en la estrella polar, la cual funciona como el centro de la política exterior (Camacho, 2010) por ende, las líneas principales de política exterior de Colombia se caracterizan por citar sus bases en su posición política con éste país.

La segunda característica se refiere al aislamiento regional. No ha sido un elemento solamente de Colombia, sino que en general los países se enfocan en relacionarse más con países europeos o con Estados Unidos, lo cual lleva a que regionalmente no hayan factores de asociación con un gran nivel de importancia.

La relación entre Estados Unidos y Colombia es asimétrica y con diferente nivel de agenda: para Estados Unidos su conexión con Colombia está definida por sus intereses basados en la seguridad y lo económico-financiero-comercial, para Colombia está centrada en la viabilidad de la agenda interna (Dallanegra, 2012).

La tercera característica consiste en la diplomacia multilateral, consistente en la participación de Colombia en varios acuerdos internacionales que involucran varios países y que de no incorporarse, traería consigo consecuencias más graves para el país. Incorporaciones a entidades como la ONU, “la actuación en foros internacionales como la OEA y de la misma forma la atención otorgada a los procesos de concertación regional” (Cardona, 1990, pág. 6) tener incorporación a instituciones corporaciones internacional, generan que en casos en donde puedan existir controversias a cualquier tipo, la forma de solución de conflictos sea la vía diplomática, y no las medidas más drásticas como el uso de la fuerza.

Por lo anterior, surge la cuarta característica que es el enfoque legalista, pues las “relaciones internacionales se basan en la adopción de acuerdos y tratados; y en las instituciones internacionales llegando a la defensa de principios jurídicos, por encima de actuaciones de conveniencia política” (Dallanegra, 2012) es decir, que en la medida en que los tratados o convenios internacionales son ratificados y aceptados dentro de un ordenamiento jurídico, entonces priman los principios de derecho internacional y por ende toda orientación de una política exterior está supeditada al cumplimiento y respeto de dichas bases legales.

En consecuencia de lo anterior, las características establecidas para la política exterior de Colombia son muy limitadas, debido a que dependerá del Gobierno que esté al mando, para decidir de qué manera se coordinarán las relaciones internacionales, por ello, hay que fijarse en la actualidad, cuales son las políticas del Gobierno Nacional, y los fundamentos principales de la Política Exterior, por lo tanto se revisarán las características fundamentales, que se establecieron para el periodo presidencial 2019 - 2022, en conexión con el proyecto mencionado al iniciar el capítulo.

El proyecto Visión Colombia, busca crear un país o más bien consolidar una Nación que en primera medida pueda tener una organización adecuada, duradera y sostenible, que cumpla sus propios parámetros de integración, para luego sí abrirse y generar esa política exterior que permita que en condiciones más equitativas, se puedan atraer espacios que involucren la cooperación exterior. Dentro de esa planeación y teniendo en cuenta las dos premisas en las que se basa su estructura, hay que tener en cuenta las cuatro características que plantea el mismo, i) una economía que garantice un mayor nivel de bienestar ii) una sociedad más igualitaria y solidaria iii) una sociedad de ciudadanos libres y responsables y iv) un Estado al servicio de los ciudadanos (Visión Colombia, 2019) Cumpliendo esos postulados a nivel nacional, luego si se propone pasar al siguiente paso que es pasar a romper las brechas internacionales que existan.

Para el periodo presidencial actual, es decir 2019-2022, se establecieron varias metas de funcionamiento, pero se hará referencia a las tres más importantes las cuales son componentes de las características antes mencionadas:

2.4.Participación responsable en defensa y seguridad internacional

Bajo este margen es importante mencionar que se busca establecer medidas preventivas que aseguren la defensa no solo del Estado Colombiano, sino de la región y para lograrlo, es indispensable la aproximación y especificación de las amenazas y de las respuestas que se dan a las mismas, siempre proponiendo una solución efectiva a las necesidades que deba enfrentar la región. Por ello Colombia busca.

Un proceso de revitalización del sistema interamericano, y en particular, del compromiso de la región con la defensa de la democracia. Así mismo, impulsará iniciativas que permitan realizar una evaluación de la gestión y la acción de las organizaciones internacionales y las agencias multilaterales, con el fin de

fortalecerlas y hacer más eficiente y eficaz su contribución a la gobernanza internacional (Cancillería, 2019).

Se tiene el postulado entonces, de que la manera más adecuada de lograr una estabilidad regional en materia de seguridad y defensa, se da con el respeto hacia la democracia y participación ciudadana, que también es reconocido como un derecho fundamental de toda sociedad.

La diplomacia para el desarrollo sostenible. Hay también un auge que pretende buscar los mecanismos necesarios para que desde el nivel internacional, se puedan implementar sistemas de protección de los recursos, el aprovechamiento adecuado de los recursos y también los efectos del cambio climático. El propósito es lograr, que Colombia sea vista como un referente en estos aspectos, para que de esa manera, se tome como ejemplo de implementación y protección sostenible.

Componente de fronteras y soberanía territorial. Toda vez que en la actualidad, los Estados son totalmente independiente, y que uno de los objetivos de que exista un sistema internacional que promueva dicha independencia, dentro de los principios de la política exterior se estableció la promoción de la cooperación y reciprocidad, la cual busca precisamente que cada Estado mantenga la su soberanía y que no se altere ningún aspecto territorial, para esa segunda parte, se promueve la correcta integración en las zonas de fronteras, respetando los límites que ya hayan sido establecidos.

Para ver reflejados los componentes antes expuestos, en materia de política exterior, Colombia plantea siete líneas de acción, según la Cancillería, son los siguientes:

Primera acción: Participación responsable y sostenible en los escenarios internacionales, especialmente de carácter multilateral, en defensa de la seguridad y la

estabilidad internacionales y privilegiando su compromiso con la democracia representativa y el Estado de Derecho.

Segunda acción: Fortalecimiento y promoción de los intereses nacionales a través de relaciones bilaterales diversificadas tanto en términos geográficos como temáticos y la creación de una nueva política de diplomacia pública que permita difundir el poder blando de Colombia frente a actores tradicionales y no tradicionales.

Tercera acción: Compromiso regional de Colombia con América Latina y con los Mecanismos de Concertación e Integración Regionales, buscando su permanente renovación.

Cuarta acción: Crear una nueva política migratoria integral que considere las nuevas dinámicas migratorias a las que se enfrenta Colombia como país emisor, receptor y tránsito de migrantes y que tenga en cuenta a las comunidades de colombianos en el exterior, a los extranjeros en Colombia y a la población retornada. Adicionalmente, se buscará adecuar instituciones y unificar normas, en el entendido de su importancia fundamental para el manejo del tema migratorio y en el objetivo de propiciar una migración ordenada, regular y segura, en el marco de la Constitución Política de Colombia, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado y demás normas vigentes en la materia.

Quinta acción: Liderar una nueva política de fronteras que fomente el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos, municipios y corregimientos departamentales fronterizos colombianos, propiciando desde el Estado, en articulación con los gobiernos de estos entes territoriales, tanto el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas como el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas y comunitarias, así como la integración con los países vecinos.

Sexta acción: Liderar una estrategia nacional que permita consolidar la oferta y la demanda de cooperación internacional en función de los objetivos de política exterior y los pilares del Plan Nacional de Desarrollo: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

Séptima acción: Fortalecer profesional e institucionalmente a las entidades del sector Relaciones Exteriores para el desarrollo de una gestión eficiente y transparente, y coordinar todas las acciones exteriores del Estado Colombiano.

Con los principales puntos expuestos y las siete estrategias de funcionamiento e implementación de política exterior, quedan expuesta la caracterización de la política exterior que plantea Colombia para éste periodo presidencial.

Cooperación en seguridad en la política exterior colombiana

La cooperación internacional que ha promovido Colombia, se ha movido a través del tiempo según el aspecto que fue mencionado el ítem anterior, el marco de gobierno que se encuentre al mando, es decir, que su enfoque tendrá que ver con los intereses nacionales que plasme el ejecutivo en cierto periodo del tiempo. Esos intereses nacionales, son difíciles de determinar y no son los únicos que se encarga de viabilizar el proceso de una política exterior, como lo menciona Tomassini.

No proporciona elementos de juicio para definir intereses específicos y para compararlos o jerarquizarlos entre sí, como no sirve para desagregar la imagen de un interés nacional altamente abstracto. Tampoco sirve para agregar los múltiples intereses específicos de una sociedad en una agenda internacional susceptible de orientar la política externa. (1987, p. 133).

Por lo anterior, la cooperación internacional tendrá en cuenta intereses muy generales que haya manifestado el Estado Colombiano y que a la par, puedan dar solución a problemas de carácter interno, pero dejando un beneficio equilibrado hacia otro u otros

Estados, pues se supone que las decisiones en materia de cooperación internacional que se tomen, irán encaminadas a la protección de ese interés nacional, que si se aplica internamente, se haría referencia al interés general.

Con respecto a lo que ha trabajado Colombia en materia de cooperación, mediante el decreto 4152 de 2012, se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC) según la cual, tendría a su cargo todos los procesos de cooperación que tuviera Colombia y también abrir esos espacios de integración internacional, pero también regional. De esa manera,

Ha puesto de relieve la necesidad de centrarse en el enfoque de demanda, con una adecuada planeación y ruta definida. Con ello se pretende llevar a cabo iniciativas integrales, teniendo presente la adaptación a los contextos, la generación de asociaciones horizontales y la construcción conjunta de las líneas de acción con los países socios (Hernandez, 2019).

En materia de defensa y seguridad las Fuerzas Militares Colombianas, especialmente haciendo referencia al Ejército Nacional, son preparadas permanentemente y organizadas de tal manera que en todo tiempo se puedan responder a las amenazas y riesgos que pueda enfrentar la Nación, es por ello que “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 externo” (Tickner, 2016) Por esa razón se configuran las Fuerzas Militares de Colombia como un eje articulador y promotor de la seguridad y defensa en la región.

Una de las principales razones por las cuáles es visto como un promotor de seguridad, tiene que ver con las complicaciones que ha vivido el país en el hemisferio

occidental, enfrentando problemáticas y fenómenos criminales como narcotráfico, secuestro, extorsión, control de fronteras y control de puertos y aeropuertos. Dentro de los sistemas pioneros de cooperación se encuentran el de Cooperación Sur - Sur y el de Cooperación Triangular, y por las medidas que han sido adoptadas internamente, planteadas a nivel internacional y adoptadas por otros Estados, en materia de seguridad, se le asume como "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" (ibídem, p. 16).

La posición colombiana en materia de seguridad es absolutamente de cooperantes, pues plantea mecanismos de solución para dar respuesta desde el punto de vista nacional e internacional a las respectivas necesidades y amenazas que atenten contra la soberanía nacional y demás fenómenos que puedan verse en la región y mayor aún, en las zonas fronterizas. Ratificando los convenios de seguridad y defensa que han sido dictados por las instituciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas, además de la protección permanente de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, en todas las actuaciones que sean propias de la cooperación internacional en materia de seguridad y defensa.

Dentro de las concepciones en las cuales se puede enmarcar la Política Exterior, hay que mencionar que existen cuatro enfoques bajo los cuales se explica; una percepción realista, una perspectiva cognitiva, la teoría liberal y por último, los trabajos constructivistas. En principio hablando del primer enfoque, sienta sus bases en el funcionamiento que tiene el sistema internacional en general; el segundo, es una concepción más subjetiva, mediante la cual, los sujetos que ostentan algún cargo de

liderazgo, se rigen por ciertas creencias o funcionalidades, los cuales permiten que gracias a sus propias convicciones el sistema de política exterior y relaciones internacionales surjan; el tercero, la teoría liberal, en la cual se plantea que la Política Exterior en todo tiempo debe llevarse a acabo y desarrollarse según las preferencias que favorezcan a los Estados, y no basados en la información o en las capacidades; el cuarto enfoque busca que cada Estado encuentre su identidad, pues al conectar sus propias ideas, podrá tener una mejor concepción de lo que involucra las acciones de otras naciones (Ferke, 2007).

Es de anotar entonces, que el proceso de caracterización de la Política Exterior de Colombia y Perú, tienen sus bases en fundamentos que unen los esfuerzos de los dos países, con el fin de, fortalecer la práctica de los principios de seguridad y defensa que han sido adoptados por los dos Estados. No obstante, sin dejar de lado el uso necesario de las Fuerzas Militares, en el cumplimiento de tal fin, por lo tanto la metodología para asegurar el cumplimiento de dichos principios, debe darse con una correcta y adecuada organización y estructuración operativa de las fuerzas militares.

Si bien los países, pueden encontrar y sellar algunos acuerdos con otros, las Políticas Exteriores, sientan sus bases en los alcances que entregue la Constitución de cada uno de ellos, por ende, al momento de compartir una organización con otra Nación, primará en todo momento, la organización interna y luego de adecuada correctamente, se puede dar paso a una colaboración internacional; que en últimas, si se alcanza cierto nivel de compatibilidad, resultará productiva para los dos Estados.

En lo concerniente al indicador de la Política Exterior en Colombia y su construcción, sigue los planteamientos, para cumplir las líneas de acción que se hayan plasmado previamente, es el caso por ejemplo, de seguir el cumplimiento instaurado en el Plan Nacional de Desarrollo. Además de ello, es menester revisar minuciosamente el

cumplimiento de los requisitos de elaboración, ejecución y seguimiento, lo anterior, con el fin de obtener resultados frente a la eficacia de las políticas exteriores implementadas.

Además de lo anterior, para el caso colombiano, hay que seguir las reglas constitucionales, por lo demás, teniendo presente la responsabilidad del respeto por los derechos humanos y la seguridad internacional no se puede dejar de lado. Así mismo, Colombia ha mostrado una actitud participativa, diplomática y responsable con respecto a la problemáticas que se pueden encontrar en relación con la seguridad y defensa con Perú.

En ambos casos, se presentan los principios constitucionales de cada Estado, siguiendo los parámetros de respeto a la soberanía, pero dejando claro que hay acciones que afectan la seguridad y la defensa de los dos países y que, toda vez que hay afectaciones graves las mismas deben ser atacadas uniendo los esfuerzos ejecutivos y para el caso de las operaciones, las Fuerzas Militares que de igual modo, están legitimadas para ejercer el uso de la fuerza en los casos de conflictos armados internacionales o no internacionales, así como los fenómenos criminales que atentan contra la seguridad de un Estado o una región.

Para tener una idea más clara sobre esos aspectos que conectan a Colombia y a Perú, a continuación se pasa a desarrollar esos elementos estructurales que generan ese ánimo de solución corporativa, iniciando con los antecedentes que han generado tensión entre los dos países, pero que en la actualidad han sido superados por el ánimo diplomático, para dar paso a revisar aspectos de seguridad y defensa que los involucran conjuntamente y el manejo que se da a dichas amenazas con las políticas de integración.

3. ELEMENTOS ESTRUCTURACIÓN IMPORTANTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA FRENTE A PERÚ

La política Exterior que ha regido las conexiones entre Colombia y Perú, han tenido un enfoque de integración regional, que en la actualidad, se ve manifiesta en la participación de cada uno de estos Estados, en el desarrollo de actividades económicas que han contribuido de manera conjunta, a posesionar la Región, como fuente de desarrollo y crecimiento económico.

Puede plantearse la posición, de que la teoría de relaciones internacionales y de política exterior, se enmarcan bajo la conceptualización del institucionalismo neoliberal, el cual “se propuso reformular el realismo estructural de manera que pudiera explicar, no solamente las continuidades y el conflicto, sino también el cambio y la cooperación” (Ibídem) cabe anotar, que se usa, en la medida en que Colombia y Perú, enfrentaron diferentes situaciones de conflicto, en lo que refiere a las disputas territoriales que eran características de la época de la conquista; pero con el paso del tiempo, se fueron constituyendo como relaciones estables que buscan el progreso regional desde todos los puntos posibles.

Ahora bien, los dos países muestran una conexión territorial fronteriza, que ha generado que los países mantengan unas relaciones diplomáticas estables, en la medida de que hay varios Convenios y Tratados a los cuales se han adherido los países, además de que hay una complementación económica, que muestra que la inversión extranjera ha venido incrementado de manera consistente (Beltrán & Ferrer, 2016).

Por los anteriores antecedentes, se da paso a la revisión contextual, de los aspectos históricos que han marcado el seguimiento de la planeación y desarrollo de las relaciones internacionales y parámetros de política exterior de Colombia frente a Perú.

3.1. Antecedentes de las relaciones entre Colombia y Perú

Las relaciones entre Colombia y Perú en los tiempos de la conquista, no se vislumbraban con grandes conflictos, en realidad Colombia en épocas de la independencia de Perú, se encargó de entregar ayuda militar “el apoyo brindado por Colombia y su Ejército a la independencia del Perú, las diversas expresiones de reconocimiento hechas en éste último país por los auxilios prestados por el Ejército Colombiano parecían augurar una relación de paz y buena vecindad” (Novak & Namihas, 2011) de tal manera, que se esperaban buenas relaciones, pero al darse la independencia de Perú, fue declarada la guerra contra Colombia aclarando que no era una oposición a la Nación, sino a sus dirigentes políticos, que en último contexto finaliza con la firma de Girón.

Más adelante y como era normal para la época, las divisiones comienzan netamente por temas territoriales, que no solo terminaba involucrando a Colombia y Perú sino que además entraban en controversias más países, como el caso de Brasil; pero dichas problemáticas naturalmente tenían una solución a través de convenios o tratados que en algunos casos eran cumplidos y en otros no a cabalidad. Ese fue entonces, el caso del conflicto por incumplimiento del Tratado de 1922, que se solucionó tres años más tarde, cuando se firmó el Acta de Washington el 4 de marzo de 1925

En virtud de este acuerdo: Brasil retiraría sus observaciones del 11 de noviembre y convendría en la libre navegación de Colombia por el Amazonas y demás ríos comunes; Colombia reconocería una nueva línea Apaporis-Tabatinga como límite con el Brasil; y el Perú llevaría adelante el trámite interno para el perfeccionamiento de este instrumento, perdiendo toda oportunidad de revisar o

modificar el tratado a través de esta negociación, como fue su intención original (Novak & Namihas, 2011, pág. 18)

Pero unos años más tarde Perú ataca a Colombia nuevamente y aunque en principio no se pensaba que el ataque fuera de gran alcance, terminó conociéndose como la toma de Leticia, de la cual Colombia se defendió haciendo uso del poder de endeudamiento, utilizado para la adquisición de armas militares, aviones y buques, con las cuales contrarrestaron los ataques y el posicionamiento de Perú en territorio colombiano “el 1933 desmoralizados, sin defensa aérea, ante la amenaza de los bombardeos colombianos, el comandante de la plaza ordenó la retirada” (Atehortúa, s.f.) Ante la derrota conquistadora de territorio que promovió Perú, para el 19 de junio de 1934 se firmó el acuerdo mediante el cual Colombia recupera Leticia.

Dentro de los registros de controversias entre los dos Estados, se encuentra la última, que se da poco después de la Toma de Leticia y consistió en el asilo que le entregó la embajada a Víctor Raúl Haya de la Torre, un tema que molestaba al Gobierno Peruano y que, para su solución se tuvo que acudir a la Corte Internacional de Justicia, en el cual se llegaba al siguiente acuerdo “Haya de la Torre abandonara la embajada de Colombia en Lima, previa entrega simbólica del asilado a la jurisdicción peruana, antes de abordar el avión que lo conduciría a México” (Novak & Namihas, 2011, pág. 23). Básicamente, han sido esas las causas por las cuales se han dado las principales controversias en temas de relaciones internacionales entre Colombia y Perú, que han finalizado siempre en Acuerdos o Firma de Convenios Internacionales.

Lo anterior se menciona, porque es necesario tener conocimiento de los aspectos que han servido como precedentes, para enmarcar la historia y la línea de acción que

han tomado los dos países, que en principio se ubica en un contexto conflictivo, pero que a la par del transcurrir del tiempo, ha significado el cambio de perspectiva, a uno más realista y más liberal de los Estados. Todo lo anterior, también ha servido como fundamento a la teoría constructivista que planteaba Alexander Wend, la cual busca que se deje de lado la parte conflictiva, que para este caso, enmarcó en la lucha territorial continua, para dar paso a pensar en la población, en la identidad de los pueblos, en la defensa de los ideales de quienes habitan una jurisdicción específicamente.

Como menciona el mismo “el término estructural significa que los intereses y las identidades de los actores, son construidos por estas ideas compartidas antes que por la naturaleza” (1991) por ello, los intereses de las dos naciones mutan y pasa a ponerse el interés general, por encima del particular y se crea la conexión estatal que además del interés de todos, sugiere la integración interestatal de la región. En conclusión, es menester revisar los planes principales de política exterior que han surgido entre las relaciones colombo-peruanas, con el fin de tener una mejor concepción sobre el pensamiento post-constructivista entre los dos países.

3.2. Política de integración entre Colombia y Perú

Para la época de los noventa, las conflictividades que se habían dado en la región latina habían encontrado un equilibrio, podría decirse que después de años, los Tratados o Convenios con respecto a las zonas geográficas se estaban respetando y por ende, lo que se buscaba ya no era generar más guerras, sino por el contrario abrir espacios comerciales y desarrollo económico regional, en donde el objetivo principal fue “la búsqueda de herramientas de política adicionales que permitan lograr una inserción exitosa de los países en una economía mundial cada vez más globalizada y competitiva” (González, 2005) por ende, los cambios en las políticas exteriores de los

dos países iban enfocadas a lograr esa integración en sus respectivas zonas de frontera. Dicha Zona de Integración Fronteriza (ZIF) fue desarrollada y conceptualizada en la Decisión 501 de 2001 y la define como

Los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de países miembros de la Comunidad Andina para los que adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida y coordinada, orientada a obtener beneficios mutuos en correspondencia con las características de cada uno de ellos (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 2001)

Por lo anterior, es necesario mencionar la importancia de dicho Consejo, instaurado por la Comunidad Andina, concebida como la organización internacional que busca proyectar el desarrollo integral, equilibrado y autónomo mediante la integración andina, dicho acuerdo se constituye con el Acuerdo de Cartagena, suscrito el 26 de mayo de 1969 (Comunidad Andina, s.f) constituido por cuatro países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú); cinco países asociados (Argentina, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay); y un país observador (España). De ahí, la importancia de lo que estableció sobre las ZIF.

Con base en lo que estableció el Consejo Andino las relaciones bilaterales entre Colombia y Perú, están concebidas en pos del cumplimiento de organización fronteriza, buscando en todo momento el análisis de las situaciones que comprometen la seguridad y el desarrollo de los dos países, específicamente en lo que corresponde al beneficio hacía la población que se encuentra en dicha zona de frontera. De igual

manera la misma decisión menciona que para la conformación de una ZIF, es necesario tener en cuenta los enfoques de esas propuestas, que según el artículo 4 son cinco: la dimensión del desarrollo social, la dimensión del desarrollo económico, la dimensión de la sostenibilidad ambiental, la dimensión institucional y la dimensión de la integración (Ibídem)

Al ser las dos naciones miembros de la Comunidad Andina, aplican los principios rectores y el cumplimiento de los objetivos de la misma, en la creación de los mecanismos que regirán su conexión de zona fronteriza, los cuales serán descritos a continuación, mencionando antes la organización de la población de la ZIF entre Colombia y Perú.

Recordando que dichas zonas de integración, buscan el reconocimiento y protección de las poblaciones que se ubican en las zonas de frontera, en donde se trata de focalizar los aspectos que logren en dicha región, aspectos productivos y de desarrollo económico y sostenible que beneficia a los dos Estados, quienes trabajan en conjunto en todo tiempo.

Tabla 1

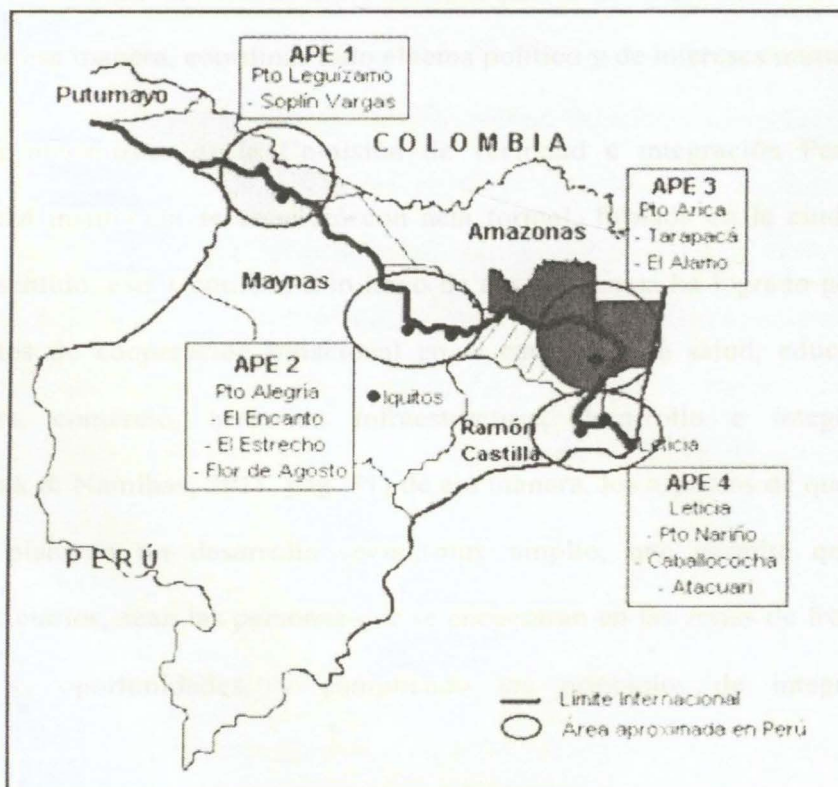
Población ZIF entre Colombia y Perú

País	Departamento	Municipio
Colombia	Amazonas	Leticia
		El Encanto
		La Chorrera
		La Pedrera
		Mirití – Paraná
		Puerto Nariño
		Puerto Santander
		Tarapacá
	Putumayo	Puerto Leguizamo
Perú	Provincia de Maynas	Distrito de Iquitos

	Distrito del Putumayo Distrito de Torres Causana Distrito de Napo Distrito de Mazán Distrito de Indiana Distrito de Las Amazonas Distrito de Alto Nanay Distrito Punchana Distrito de Belén Distrito de San Juan
Provincia de M Ramón Castillas	Distrito de Ramón Castilla Distrito de Yavarí Distrito de San Pablo Distrito de Pebas

Fuente: Información tomada de la Zona de Integración Fronteriza Colombo-Peruana

(2005)



Tomado de. Zonas de integración fronteriza de la Comunidad Andina (2008)

Ahora bien, teniendo presentes las zonas específicas en donde hay una especial protección de la población, se pasa a describir los mecanismos que han definido los dos países, para tratar cualquier tema de cooperación política en pos siempre de mantener un buen nivel en las relaciones diplomáticas y de solución de conflictos e intereses de manera equilibrada.

3.3. Mecanismos de Cooperación Política entre Colombia y Perú

Dentro de los mecanismos establecidos para dar solución y trámite a las controversias o situaciones de interés entre los dos países se han establecidos tres mecanismos, y de esa manera, coordinar todo el tema político y de intereses mutuos.

El primer mecanismo es la Comisión de vecindad e integración Peruano-Colombiana, dicha institución se concretó con acta formal, firmada en la ciudad de Bogotá “en ese sentido, esta Comisión a lo largo de sus existencia ha logrado generar diversos proyectos de cooperación binacional en el campo de la salud, educación, cultura, deportes, comercio, inversión infraestructura, desarrollo e integración fronteriza” (Novak & Namihás, 2011, pág. 31) de esa manera, los aspectos de que trata esta Comisión, plantean un desarrollo social muy amplio, que permite que los principales beneficiarios, sean las personas que se encuentran en las zonas de frontera, generando nuevas oportunidades, y cumpliendo los principios de integración internacional.

De la misma manera, y para dar cumplimiento a los objetivos de la Comisión, los dos países acordaron la creación de lo que se conoce como comités técnicos binacionales (CTB), integrados y distribuidos en tres diferentes temáticas de trabajo y revisión; éstos son: el comité técnico binacional de desarrollo e integración fronteriza, el comité técnico binacional de cooperación, y por último, el comité técnico binacional de comercio, turismo e inversiones (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2013). Básicamente, es ésta la forma en la que los Estados se reúnen, con miembros de los países en cada uno de los comités, para tomar las decisiones sobre los temas de interés e integración que deben ser desarrollados, dependiendo de las necesidades que tengas las poblaciones que conforman la zona de integración fronteriza.

Como otra medida, está el mecanismo bilateral de consultas a nivel de vicescancilleres, el fundamento por el cual se creó dicho mecanismo, corresponde a que los actores principales fueran los cancilleres de cada países, los cuales se reunían con el fin de concretar puntos específicos sobre las políticas exteriores y los puntos que debían tener en acuerdo. Aunque se celebraron varias reuniones, este mecanismo perdió un poco de fuerza, toda vez que se dio mayor importancia a las Comisiones de Vecindad, toda vez que también en ellas actuaban los cancilleres, por lo tanto era innecesario o poco productivo que solo dos personas trataran temas de integración regional.

Otra de las herramientas plasmadas entre los dos países, es el mecanismo de consulta y coordinación política (2+2) dicho mecanismo es muy importante, pues añade a la coordinación política a los Ministros defensa y de Relaciones Exteriores de cada país, aunado a los sistemas anteriores, que ya contaban con la participación de los

cancilleres, de igual manera, es el mecanismo que usan las dos naciones para tratar y coordinar los temas de seguridad, defensa y cooperación fronteriza. Dentro de los primeros acuerdo, se pactaron capacitaciones y conocimientos mutuos en temas de defensa y de operación militar además de jornadas cívico militares (Novak & Namihas, 2011). Dentro de los último años de reunión se han plasmado acuerdos sobre.

La cooperación en el campo de la industria naval, marítima y fluvial; la participación de personal de sanidad en pasantías e intercambios en el país vecino respecto de materias tales como administración y dirección de hospitales de campaña, recuperación física y psicológica del personal militar; efectos de trauma en combate; entre otras, así mismo el intercambio de información y experiencias para la asistencia a la víctimas de minas antipersonal y sobre estrategias tácticas contra estos artefactos empleados por actores no estatales (Ibídem, p.34).

Con lo anterior, se evidencia el impacto que tiene dicho mecanismo que cooperación e integración política, y la especial atención que le dan tanto a la población en primera medida, pero también la coadyuvancia en la que se sustentan las relaciones de los dos países pues los temas de seguridad y defensa, competen e interesan a los dos Estados, pues son amenazas latentes que son más fáciles de combatir en la medida en que las políticas exteriores de cada uno, vaya encaminado a la protección de la soberanía nacional y de cada uno.

Según la embajada de Colombia en Perú este mecanismo, “es la más alta instancia de diálogo y decisión política, donde se definen los grandes lineamientos en

materia de seguridad y defensa, en este mecanismo participan los Ministros de Defensa y los cancilleres de los dos países” (Cancillería de Colombia, 2020) de esa forma, se determina la importancia de respetar ese mecanismo y darle su respectiva importancia dentro del desarrollo de las relaciones exteriores de ambos países.

Con todo lo anterior, y exponiendo los principales mecanismos de diálogo, la Cancillería también menciona otros mecanismos propios de las relaciones que mantienen los dos países; entre las mismas están el TLC Unión Europea, Colombia y Perú, el mismo se concreta en el año 2012 y se establece que será progresivo su cumplimiento. Además de las comisiones mencionadas, hay tres comisiones mixtas; la primera es la Comisión Mixta de Drogas, que como su nombre lo indica, busca la implementación de mecanismos bilaterales que contribuyan a entregar un tarto directo a dicha problemática y lograr una solución efectiva; de la misma manera, está la Comisión Mixta para la Represión del Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y psicotrópicas, estas dos comisiones trabajan de la mano, pues son amenazas que afectan de igual manera a las poblaciones de frontera y es necesario hacer uso de la cooperación internacional para planificar y organizar planes de acción contra dichos fenómenos criminales. Por último esta la Comisión de Cooperación en Materia de Educación, Cultura y Deporte, la misma busca incentivar y motivar los planes de desarrollo social de las poblaciones que se encuentran en la zona de integración, y de esa manera, optar por formas de protección y desarrollo de los civiles. (Cancillería de Colombia, 2020).

Se concluye entonces, que aunque en las épocas de independencia, las problemáticas que tuvieron como actores principales al Estado Colombiano y al Estado

Peruano, sumaban muertes y guerras, concebidas en factores políticos o principalmente de expansión territorial, fueron dejados de lado con el paso de tiempo, y se formó entre Colombia y Perú, una relación más amigable y responsable de generar espacios de carácter internacional, en los cuales se lograra beneficiar los territorios fronterizos que los unen, y de esa manera trabajar juntamente, siempre buscando el cumplimiento de los fines del Estado.

3.4. Generalidades de las problemática en Seguridad y Defensa de Perú

Es menester, hacer referencia de los aspectos que contemplan las problemáticas de Seguridad y Defensa en Perú. Lo anterior, con el fin de encontrar la conexión con las circunstancias que conectan la unión con Colombia en los esfuerzos por encontrar métodos y formas operacionales para destruir las amenazas se afectan a las naciones de un región, pero en éste caso, la unión fronteriza, la cual ha sido caracterizada por ser centro de operaciones criminales, por factores geográficos y estratégicos.

Perú, cuenta con el Decreto Supremo que Aprueba de Política de Seguridad y Defensa No. 012-2017-DE en donde se usa el principio de soberanía nacional al igual que Colombia, con el motivo de establecer los mecanismos y demás herramientas que promuevan la protección de los residentes de todos factores que puedan constituirse como amenaza (Presidencia de la República , 2017), dicho decreto, permite el funcionamiento interno y externo del sistema de defensa nacional, entregando un nivel de aplicación amplio, determinado así “la Política de Seguridad y Defensa Nacional es de cumplimiento obligatorio por las entidades del Estado en todos los niveles de

Gobierno, acorde con el ámbito de sus competencias y funciones” (Ibídem) por ello, siguen directrices normativas que se asemejan.

Es de importancia recalcar, que en efecto “la seguridad es la situación en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad, y la población los derechos fundamentales establecidos en la Constitución” (Ministerio de Defensa, 2019). Por lo anterior, hay una conceptualización equivalente con respecto a lo que dicta la Constitución e Colombia, la cual indica que efectivamente se respeta el derecho de la autonomía estatal y la soberanía.

Al realizar una sistematización de las problemáticas que enfrenta Perú, se puede evidenciar, que efectivamente se está frente a una amenaza de criminalidad conexas con la que presenta Colombia; pues también en Perú, se hace una discriminación de los fenómenos criminales que comportan amenazas de carácter interno y externo.

En su orden las primeras; grupos terroristas, armados, subversivos, que sean contrarios a lo indicado constitucionalmente, grupo radicales que promuevan la violencia social, delincuencia organizada, tráfico de drogas y corrupción; las segundas, las que aplican doctrinas incompatibles con los que establece la región, las que puedan darse en crisis de recursos, el terrorismo, el narcotráfico, el crimen transnacional y la delincuencia internacional. (Ibídem), fenómenos que no son extraños a Colombia ni a Perú, con respecto a éste último, hay que decir:

La nación ha vivido un largo período de lucha contra grupos terroristas que pretendieron imponer sus ideologías apoyándose en la falta de integración nacional, la poca presencia del gobierno en algunos lugares, la desigualdad

social, la pobreza crítica y otras contradicciones; sin embargo, habiendo sido neutralizados y encarcelados sus militantes y principales líderes, aún subsisten las causas que generaron su aparición, por lo que continúan sus actividades mediante la infiltración en las organizaciones laborales y sociales, realizando actos de terrorismo, buscando obtener el apoyo de la población, aliarse con el narcotráfico u otras organizaciones delincuenciales. Estas organizaciones terroristas tienen capacidad de conexión con el terrorismo internacional; relación que de intensificarse, podría generar acciones en mayor escala que amenacen al estado de derecho, eviten la consolidación del régimen democrático y afecten la gobernabilidad del Estado (RESDAL, 2011)

Por todo lo antes mencionado, hay factores estructurales que han venido generando la necesidad de que países fronterizos como lo son Colombia y Perú, unan su esfuerzo y busquen lograr el mayor efecto de destrucción de amenazas, pues como se vio, no es un tema aislado o que sea reciente, sino que los dos países se ha visto enfrentados a riesgos criminales que buscan la satisfacción de intereses particulares, y ponen en peligro, los que son de carácter general.

Las amenazas que unen los esfuerzos de los dos países, son una constante de lucha operativa, que ha contribuido a determinar los mecanismos de acción del enemigo, lo cual sirve como insumo para lograr su destrucción y contribuir a la obtención de naciones en donde la paz sea una realidad y en donde se pueda lograr una presencia estatal permanente que asegure su legitimidad en pos de la seguridad nacional y cooperación y construcción de la seguridad internacional.

4. EL PAPEL DEL ESTADO COLOMBIANO FRENTE A LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD DE PERÚ

Las problemáticas actuales sobre seguridad y defensa no son un tema excluido, que no encuentre una conexión dentro de los espacios geográficos que integran la zona suramericana. En realidad, no podría enmarcarse un momento específico en el tiempo para identificar en qué momento las amenazas a la seguridad y defensa se convirtieron en una constante que genera inquietudes en toda una región o un continente. No obstante, si existió un momento en donde se puede resumir que se dio inicio a la era de la cooperación y la integración regional.

Ahora bien, se trata de la Conferencia Especial de Seguridad, iniciada por la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) con el fin de integrar y organizar categóricamente, los eventuales fenómenos criminales que se estaban convirtiendo en el punto de atención de los Estados que integran el Continente Americano; de allí. Surge la Declaración sobre seguridad en las Américas (Garzón Vergara, 2004).

Es posible, que, con el fin de sentar unas bases generales, pero sólidas, en el marco de apreciación de una revisión de los aspectos negativos que atacan la seguridad y defensa, surgieran siete concepciones generales, a partir, de dicha integración, estas son según Raúl Benítez las siguientes:

- 1) Amenazas “duras” a la seguridad: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas;
- 2) Amenazas de origen social con impacto en la seguridad: la pobreza; 3)

Amenazas provenientes de la naturaleza y la salud: desastres naturales, deterioro del medio ambiente y VIH – SIDA; 4) Amenazas contra la integridad de las personas, originadas por causas sociales, pero realizadas por grupos de crimen organizado, como la trata de personas; 5) Amenazas “On Line”: delitos cibernéticos; 6) Amenazas provenientes del transporte de productos peligrosos, desechos tóxicos, petróleo y material radioactivo; 7) La amenaza por la posible posesión de armas de destrucción masiva por personas o grupos terroristas que puedan actuar en el hemisferio (2003, p. 4) .

Al realizar una validación de los aspectos mencionados es importante hacer un análisis de cada uno de ellos; en primera medida, con ocasión al terrorismo y demás amenazas que se expresan en el primer punto, son un aspecto que importa a las dos naciones, pues el terrorismo, busca en toda medida la obtención del poder a partir del control del territorio, con el fin de lograr un nivel de poder bajo fachadas de legalidad y en ocasiones trayendo inmerso el factor ideológico, por lo cual resulta importante la unión de fuerzas legítimas que pretendan terminar con el riesgo que presentan.

El factor de riesgo y amenaza de la pobreza, recaen exclusivamente sobre el personal civil que soporta las actividades delictivas, pues no es un conocimiento nuevo, saber que tanto la inversión nacional y extranjera en todo tiempo busca asegurar sus intereses e incluso personal, y para lograrlo realizan estudios estratégicos que permitan evaluar los lugares, por lo cual, al enfrentar hechos amenazantes y de peligro, los territorios en donde se evidencia conflictividad y mayor aun, con presencia de grupos armados organizados, se convierten en lugares en donde las empresas no quieren tener presencia,

pues sus intereses se ven afectados; por lo demás, naturalmente se genera pobreza en dichas zonas geográficas.

Al hablar de ataques provocados por la naturaleza y además de salud pública, los mismos tienen que ver en primera medida con el caso de las economías ilegales, tampoco es un secreto que las zonas de frontera entre Colombia y Perú, son estratégicamente explotables, pues al revisar el contenido de recursos naturales que ostentan, los grupos de crimen transnacional desarrollan su economía ilícita, con actividades de industria como la minería ilegal abusando de su control de dichos actos ilícitos; en consecuencia, las actividades de minería ilegal generan graves daños a los ecosistemas, no hay un uso adecuado de los químicos, de los elementos y demás componentes, afectando en gran manera los recursos naturales existentes.

Ahora bien, las zonas en donde se asientan dichos grupos criminales, en ocasiones presionan a las mujeres para que accedan a la satisfacción desde el ámbito sexual, por lo cual aspectos como la prostitución y las enfermedades de transmisión sexual aumentan sus contagios, aspectos de salud pública que con ocasión al terror son difíciles de controlar.

Los civiles que deben enfrentar estas situaciones y a la vez, aprender a convivir con ellas, tienen grandes afectaciones, el temor y terror causado, en ocasiones conlleva a aspectos como el tráfico de personas, el reclutamiento forzado y los enfrentamientos entre grupos criminales con el fin de, obtener el poder y control territorial a como dé lugar. Es de anotar que las personas y población en general se enfrentan a casos de fuerza mayor, temor o presión que hace que cometan conductas ilegales o incluso criminales.

El hecho de que exista un control territorial aunque no sea de una gran concepción o extensión hablando geográficamente, genera canales de comunicación y de transporte para los actores ilegales, por ello, hay cabida a cualquier tipo de delito, que a su vez puede ser organizado para ser desarrollado desde una fuente cibernética, lo cual genera complicaciones más graves pues en la actualidad, se genera un poco de dificultad al tener que realizar las investigaciones y seguimientos a este tipo de delitos; por lo que a su vez, requiere de un trabajo extenuante para poder combatir las amenazas que dicha fuente causa.

Al hablar sobre el transporte de materiales tóxicos y demás, es necesario conectar dicha idea con el propósito de economía ilegal que se mencionó antes, y no solo la práctica de minería ilegal o criminal, sino cabría la posibilidad de la conjunción con el contrabando, pues en última medida, se trata del fortalecimiento de las fuentes de abastecimiento económico, las cuales exigen no solo el transporte, sino que pueden incluir la adquisición ilegal de dichos elementos que transportan; es decir que no se trata únicamente de una problemática, sino que de un acto ilegal, se desprenden otros aspectos de criminalidad que afectan las dos naciones, sin distinción alguna.

La posesión de armas de manera ilegal, la destrucción masiva de personas son aspectos relevantes, que causan daños en los territorios, pues adicional al perjuicio causado en la sociedad, dichos comportamientos pueden causar en algún momento una responsabilidad estatal por los actos criminales, atendiendo a las responsabilidades de protección acción u omisión que consagran los tratados internacionales, lo cual debe ser un factor de cooperación y trabajo conjunto con el fin de destrucción de los mismos riesgos que se acaban de mencionar.

Dichas concepciones, no enmarcan una diferenciación política para determinar en qué países pueden darse o no; por el contrario, al ser consagradas en dicha declaración, se está exponiendo que cualquier país de la región puede verse afectado por cualquiera de estas circunstancias criminales y, por lo tanto, es necesario unir fuerzas y lograr la unión regional en contra de ellas. Pareciera que se pasó de fenómenos en donde existían transgresiones interestatales binacionales, por motivos de contienda territorial, a peligros que traspasan regiones enteras, creando el mismo riesgo de manera sistemática.

Es importante mencionar que, en el marco de integración mencionado; esto es, los fenómenos criminales y amenazas que comparte todo el continente americano, cabe destacar, lo concerniente al terrorismo, que si bien ha afectado a la mayoría de países que integran la región, para el objeto de la investigación, han generado un gran impacto tanto en Colombia, como en Perú, en donde distintas “Formas de violencia subversiva y contrainsurgentes se han hecho permanentes en la región, en especial en Colombia. En muchos de estos casos, el uso de la violencia adquiere características de terrorismo” y para el caso de Perú “con un alto costo para la democracia, se eliminó una de las expresiones más violentas del terrorismo, Sendero Luminoso” (García, 2004).

Con base en lo anterior, es necesario insistir, en que las problemáticas y amenazas que enfrenta actualmente Colombia vienen desarrollándose desde hace muchos años, y que si bien, las Fuerzas Militares en cabeza del Gobierno Nacional, han sumado todos los esfuerzos por eliminar totalmente las contiendas criminales, no se puede afirmar, como en el caso de Perú, las expresiones más violentas que ostentan el terrorismo hayan desaparecido. Por lo anterior, es necesario hacer un recuento de los

problemas de seguridad y defensa que presenta Perú, para luego mencionar el papel del Estado Colombiano, con el fin de finalizar conceptualizando los sistemas de seguridad que usan los dos países.

4.1. Problemática de Seguridad y Defensa en Perú

Hay que iniciar mencionando que, los factores de riesgo generado en Perú no contienen la misma carga de ataques por el enemigo que para el caso colombiano, solo con realizar un ejercicio de revisión de las asignaciones presupuestales que son entregadas al sector defensa en cada uno de los casos. Para Perú, el rubro de asignación presupuestal está directamente relacionado con el PBI o PIB, que en cualquier caso significa el porcentaje del producto interno bruto; es decir, que toda entrega de asignaciones no puede salirse de los parámetros ya establecidos, pues el hecho de consagrar una destinación más elevada podría significar un retraso en los proyectos que buscan lograr el desarrollo del país. (Ministerio de Defensa de Perú, 2018).

Lo anterior, no es más que, explicado en distintas palabras, el significado de aumentar un rubro presupuestal para el sector defensa, involucra un atraso en los proyectos que buscan la expansión económica de Perú, es por ello, que se establecen límites con respecto a las disposiciones de presupuesto. En consecuencia, el sector defensa en el Perú, no es visto como una prioridad que requiera sobrepasar los límites establecidos, para que pueda desarrollar las funciones propias de su cargo.

Es posible evidenciar casos en donde a diferencia de Colombia, en donde según los últimos años, el presupuesto de asignación de recursos para el sector defensa no ha disminuido a grandes escalas; para el caso peruano sucede lo opuesto, puesto que por

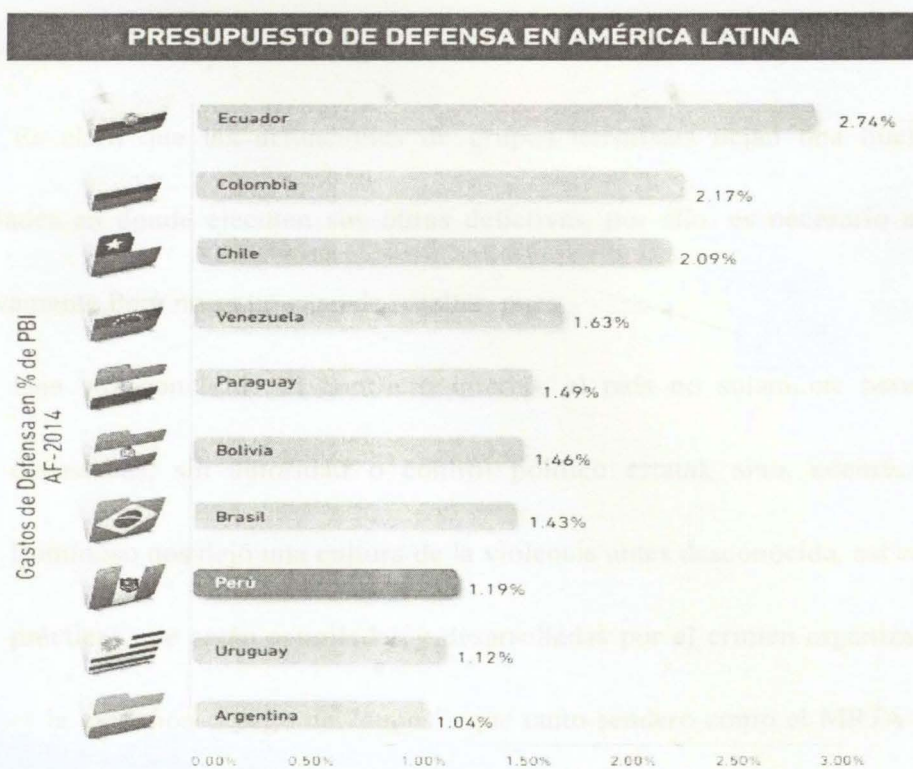
no ser estipulado el sector defensa como una prioridad, no se hace necesario incrementar los aportes, sino se prefiere utilizar los recursos en distintas necesidades, ya sean sanitarias, económicas, sociales e incluso ambientales.

La cifra presupuestal asignada al Sector Defensa para el Presupuesto del 2017, menor al 2016, agudiza más esta situación teniendo en consideración que 800 millones de nuevos soles fueron congelados en el 2015 por el Ministerio de Economía y Finanzas debido a la emergencia por el Fenómeno El Niño. El promedio regional del presupuesto de Defensa es del 2.3% del PBI. En la región, el Presupuesto de Defensa del Perú ocupa la antepenúltima posición lo cual impacta en no poder afrontar situaciones de emergencia en el frente externo e interno (Ibidem, p. 25)

Como se indica previamente, el tener o no la suficiente capacidad tanto económica como sistemática en el sector defensa y por ende en las Fuerzas Militares de Perú, conlleva a consecuencias drásticas; en la medida en que, en los casos en donde se requiera la contribución para efectuar ataques o cooperación en la eliminación de amenazas, probablemente puedan existir fracasos operacionales. Si bien es cierto, Perú enfrenta problemáticas distintas de seguridad y defensa, en comparación con Colombia, no es una nación que esté eximida de defender su soberanía y territorio de las posibles amenazas y percances que puedan ocurrir, más aún, teniendo en cuenta que se comparte una zona fronteriza con Colombia.

Al mencionar que son amenazas distintas, se hace referencia a que los aspectos de tiempo y espacio han sido generadores de distintas situaciones, en donde quizá las

amenazas puedan ser vistas desde niveles distintos; no obstante, Colombia enfrenta situaciones de seguridad y defensa importantes, como el narcotráfico, el tráfico ilegal de personas, el reclutamientos forzado, el secuestro, la minería ilegal y demás conexos; fenómenos criminales que tienen una extensión trasnacional; adicionando que, si bien los actores criminales en sus orígenes son provenientes de Colombia, se están generando grupos ilegales extensivos que sientan sus bases en distintos territorios en la región, y por ende, Perú por ser frontera no está exenta de ser foco de actuación criminal.



Tomado de: Red de Seguridad y Defensa de América Latina RESDAL

Es de anotar entonces que, incluso realizando una revisión a nivel de América Latina, Perú es un país que aparentemente no cuenta con inconsistencias en materia de seguridad y defensa tan graves, o al menos, que generen una iniciativa estatal, por incentivar y visibilizar la tarea de las Fuerzas Militares, en su territorio, y mucho menos, mostrar un interés por dar a entender a los demás países que podrían llegar a ser un ejemplo en la materia. Por todo lo demás, como se mencionó en el capítulo anterior, si bien no existe una prioridad por parte de Perú para enfatizar sus fuerzas en la búsqueda de unas Fuerzas Militares ejemplares, si cuenta con problemáticas que, en menor medida en comparación con Colombia, afectan su territorio y soberanía.

Es claro que las actuaciones de grupos terroristas dejan una huella en las sociedades en donde ejecutan sus obras delictivas, por ello, es necesario aclarar que efectivamente Perú no es un caso de resaltar, pues

Una vez concluido el conflicto interno, el país no solamente heredó zonas devastadas, sin autoridad o control político estatal, sino, además, Sendero Luminoso nos dejó una cultura de la violencia antes desconocida, así como otras prácticas que serán asimiladas y desarrolladas por el crimen organizado, como es la extorsión o pago de “cupos”, que tanto sendero como el MRTA utilizaron en su momento (Fernández, 2018)

Además de los fenómenos criminales mencionados, es menester aclarar que, en la zona de frontera con Colombia, existe una caracterización geográfica, que enmarca los territorios, en medio de un gran selva, terrenos que a la vista general, es evidente que consagra uno de los objetivos por los grupos armados o delincuenciales organizados, para convertirlos en sus espacios propios para planificar, ejecutar y verificar las acciones delincuenciales en las que incurren, pues como es conocido, son zonas de difícil acceso, en las cuales no se logra un control total del territorio

En los últimos años el Perú – alternativamente con Colombia - ha sido considerado como el primer productor de coca y cocaína del mundo, lo cual de por sí explica en gran medida la presencia del narcotráfico en vastos territorios de nuestra selva peruana. Pero como es de conocimiento público, el narcotráfico no solamente controla territorios a través de varios medios y actores políticos y sociales, sino que, además, se ha infiltrado en instituciones públicas como la Policía, el Poder Judicial o el Ministerio Público, incluyendo a ciertos partidos políticos. (Ibidem, p. 41)

Se recalca entonces, que la participación de los grupos criminales no está constituida únicamente por los sistemas delictivos comunes, sino que hay rangos del poder que se encuentran involucrados, con el fin de contribuir a no ejercer un control sobre los actos ilegales y obtener lucros masivos de alto nivel económico, aspecto este,

que no escapa del ambiente de operación delictivo en Colombia. Sin embargo, no es la única situación que se asemeja al campo colombiano, pues según Carlos Fernández, al hablar de amenazas a la seguridad y defensa, refiere casos de grupos de minería ilegal, madereros ilegales, asesinatos a líderes ambientalistas, y también un control a nivel urbano, conflictividades que, en resumen, no se encuentra alejadas de contexto colombiano. Por lo cual, es necesario dar paso a realizar un análisis de la posición de Colombia, frente a lo mencionado con respecto a Perú.

4.2. Responsabilidad de Perú y Colombia frente a la Seguridad y Defensa

En este último aparte, se pretende hacer referencia a lo que involucra la seguridad y defensa en los dos países, con el fin de justificar la necesidad que existe para hacer un llamado a las instancias diplomáticas, generadoras de políticas de seguridad y cooperación internacional, a la generación de nuevas estrategias de política exterior.

Ahora bien las dos naciones afrontan problemáticas de enfrentamiento contra el crimen organizado transnacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2015) pues si bien, en el marco territorial, estos grupos tienen una presencia más fuerte en Colombia, generan problemáticas y riesgos de seguridad para Perú. Ahora bien, por una parte está Perú, con una concepción de Seguridad y Defensa dependiente de los riesgos que puedan enfrentar los países vecinos y no propiamente de su territorio por su parte,

Colombia, ha enfrentado el tema de seguridad y defensa como un actor en donde surge la amenaza, es decir que la complicación se encontraría al interior de su territorio y no sería dependiente de los demás países a diferencia de Perú.

Uno de los temas compartidos, también constituye el tráfico ilícito de drogas en los dos países, por su parte Perú fue en el 2013 considerado el país con mayor producción de hoja de coca, lo cual genera una inestabilidad en la seguridad y defensa del Estado, pues es un fenómeno que buscan satisfacción de necesidad en muchos países alrededor del mundo, lo cual genera que existen muchos actores interesados en que la producción por lo menor se mantenga o mejor, se busque el aumento de la producción.

Los cultivos de hoja ilícita son 33,624 hectáreas. El 55% de ellas, es decir 18,333 hectáreas corresponden al VRAEM. Considerando la alta productividad de esta zona, la actividad ilegal obtiene 65,999 toneladas métricas de su materia prima: la hoja de coca. Si a ese volumen de producción de materia prima se le aplica el factor de conversión que señala la DIREJANDRO, la elaboración de cocaína sería del orden de 256 toneladas métricas. Mercadería que, dada una mínima incautación del 4%, principalmente sale del país. (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas - DEVIDA, 2017)

Este tráfico ilícito de drogas, conlleva un aspecto muy dinámico en su organización, es decir que su producción, haciendo referencia desde la materia primas hasta su comercialización, involucra que los actores son cambiantes y flexibles, es

decir, si deben cambiar sus métodos de producción, que transporte, se reproducción y demás, lo pueden hacer fácilmente. Lo anterior, ocurre igualmente en Colombia, el alcance de transformación criminal en temas de tráfico de drogas cuenta no la facilidad de transformarse de manera muy rápida y de adaptarse a las nuevas circunstancias propias de sus actos criminales. Es de anotar que, para el caso colombiano, no es un tema aislado, por el contrario

de drogas y la minería ilegal, son los componentes

Los patrones de consumo, las formas de distribución, los actores que participan en la cadena, las ganancias que generan, los niveles asociados de violencia y criminalidad, el tamaño de los mercados y su despliegue territorial, no solo cambian de una droga a otra, sino también entre barrios y ciudades (FIP, 2019).

De esa manera, no se trata únicamente de visualizar que efectivamente hay un problema de drogas ilícitas, sino que además, es importante realizar una metodología de ataque y operación que tenga una mayor flexibilidad con respecto a las formas de combatir la amenaza y los riesgos que genera.

El sistema de una organización

Otro de los sistemas que afectan la seguridad y defensa nacional de los dos países, consiste en la práctica de la minería ilegal, en Perú “La minería ilegal se ha convertido en los últimos años en una nueva amenaza a la seguridad del Perú. Existen estudios que señalan que la minería informal e ilegal es practicada en este país por aproximadamente 50.000 trabajadores mineros” (Novak & Namihas, 2011) el fenómeno criminal de la minería ilegal, genera controversias graves y afectaciones en el ambiente, en la población, y en general en el control territorial. Para el caso

colombiano “antes de la firma del Acuerdo de paz, los pequeños mineros artesanales y barequeros eran víctimas de las FARC. Esta guerrilla se lucraba cobrándoles extorsiones que equivalían al 3% de la producción diaria de oro (Betancur, 2019).

Es preciso mencionar que como se mencionó previamente los grupos criminales organizados, el tráfico ilícito de drogas y la minería ilegal, son los componentes básicos de delincuencia transnacional, que genera muchas tendencias delictivas tanto en Perú, como en Colombia. De lo anterior no se podría concluir que son los únicos riesgos o amenazas contra la seguridad y defensa, sino por el contrario, se mencionan porque son lo que más implican afectaciones en los territorios y por ende, también en las poblaciones en donde se presenta el problema.

La aplicación de métodos de ataque y de eliminación de las amenazas en seguridad y defensa implican el trabajo conjunto de los dos países, en cabeza del sector diplomático, en busca de establecer las líneas de cooperación binacional, con el fin de atacar de fondo las problemas en mención, por lo demás al tener involucrados actores armados y criminales, es necesario que en esas políticas exteriores de integración en seguridad y defensa, incluyan de manera permanente las acciones de las Fuerzas Militares, pues son los actores legítimos, establecidos no solo por las normatividades internas, sino en general por el Derecho Internacional para atacar lo que se conciben como amenazas contra la seguridad, la defensa y el orden nacional y constitucional de Perú y de Colombia.

5. Conclusiones

Al finalizar el análisis que permitió determinar las congruencias y demás circunstancias en materia de seguridad y defensa que hacen un llamado a las problemáticas actuales en dicha materia, en temas de seguridad y defensa, es importante concluir lo siguiente.

Autores como Kolodziej, Palmer y Morgan, mencionan que efectivamente las sociedades se tienen que enfrentar normalmente a amenazas o riesgos que cada vez van extendiéndose, a nivel territorial, más aun, cuando hay sectores u organizaciones que tienen una ideología organizada y generadora de riesgo que sientan sus bases en la ritualidad de la ilegalidad, los cuales son atacados desde el uso de políticas, vistas como métodos de solución para solucionar dichos problemas, como lo son: políticas de conflictos, políticas de seguridad políticas científicas o de tecnología internacional y por supuesto, política de defensa; que en todo caso, permiten la aplicación legítima por parte de los Estados.

Ahora bien, al tratar el tema principal de la implementación de las políticas de seguridad y defensa, han sido consideradas como conceptos que están cargados de muchos aspectos, lo que genera que sea una forma de solución compleja de implementar; según Tomassini, ha sido un concepto que está netamente asociado a la estrategia militar y a la implementación del uso de la fuerza con el fin de combatir los riesgos y amenazas que puede enfrentar un territorio, una ciudad, un país o incluso una región, aplicable al caso de frontera igualmente.

El fin último de lograr una unificación en la lucha por la Seguridad y Defensa, sienta sus bases en las bases diplomáticas y políticas exteriores generadas por cada país, tienen en cuenta el principio de autonomía y soberanía, el cual en la actualidad ostentan los Estados, con mayor razón países como Perú y Colombia objetos de esta investigación, están

en la autoridad de generar sus propias estrategias y planes estratégicos de en sus políticas de Seguridad y Defensa.

Las políticas exteriores de los dos países objeto de la investigación, cuentan con un proceso distinto de generación de políticas exteriores; sin embargo, al realizar una validación de los intereses que pueden ejecutarse y asegurarse dentro de cada territorio, involucra la cooperación y desarrollo de estrategias de manera conjunta. Lo anterior significa que, en la medida en que una política interna puede contribuir a los interés de cada Estado, al efectuar una visibilización de la misma de manera positiva, esta puede extenderse para ser compartida por otro Estado que presente semejanzas con respecto a sus dificultades, que en este caso, atañen a la seguridad y defensa en la zona de frontera, que en últimas termina afectando el interior de cada país.

Como se evidenció en el desarrollo del trabajo Colombia y Perú en principio presentaban conflictividad entre las dos naciones, con ocasión al derecho de dominio territorial, el cual debía ser cumplido según los tratados internacionales que fueran firmados; lo anterior permite evidenciar que naturalmente ha existido un respeto por las normas de Derecho Internacional, las cuales han servido de fundamento para disolver controversias entre estos dos países. Ahora bien, en la actualidad, hay una comprensión clara de que el crimen trasnacional ha venido aumentando a grandes pasos, que los grupos armados organizados se han extendido por territorios de la región, y que, la zona de frontera entre Colombia y Perú, es una zona estratégicamente ubicada, que puede ser objeto de desarrollo económico, pero que en la actualidad, este desarrollo económico, compone el crecimiento y abastecimientos de economías ilegales, que favorece el crecimiento y auge de control de los fenómenos criminales.

Es por lo anterior, que al evidenciar que Perú y Colombia deben enfrentar problemáticas y situaciones de riesgo inminente, los mismo deben formar alianzas estratégicas, basadas principalmente en: primero, las políticas exteriores que rigen a cada país y segundo; la cooperación militar que legitima a los dos países para lograr acciones defensivas o lo que se conoce como alianzas defensivas, las cuales se encuentran dentro de las ejecuciones legítimas operativas que están llamadas a realizar los Estados, haciendo uso de la Fuerza en busca de la protección de sus territorios de manera legal.

Los Acuerdo estratégicos de operación o alianza en materia de seguridad y defensa, están completamente evaluados bajo el ámbito del Derecho Internacional y están reglamentados en los países latinoamericanos, por lo cual, además de las estrategias que ejecute cada uno de los Ejércitos y Fuerzas Militares de los países, puede ir un paso más adelante; lo cual, se lograría con la implementación de dos propuestas; la primera, la que involucra operaciones militares con actores de determinación de amenazas de las Fuerzas de los dos países, esto es, la conjunción o unión de los dos Ejércitos con el fin de efectuar operaciones militares en las zonas de frontera, lo cual en principio exceptuaría cualquier tipo de responsabilidad estatal legítimo por el desarrollo de los mismos en zonas de frontera de los dos países; lo anterior, evitaría problemáticas interestatales como la ocurrida con Ecuador, por ejecutar una operación militar en zona de frontera, que terminó por ocupar espacio territorial ecuatoriano.

El segundo, podría involucrar la presencia de bases militares en cualquiera de los territorios, es importante recalcar que, se está mencionando que estos se darían con ocasión de las problemáticas actuales en la zona de frontera, por lo que debería existir

una delimitación territorial específica. En todo caso podría constituirse como un trabajo de cooperación militar internacional que permita: reforzar los mecanismos de protección de la soberanía, ejercer una capacitación y fortalecimientos de los ejércitos de manera compartida y por último un ataque más directo de las amenazas generadas por los grupos criminales transnacionales que ejercen cualquier tipo de fenómeno criminal que comportan un riesgo para Perú y Colombia de manera compartida.

Por último, ante las circunstancias de criminalidad transnacional que están atacando actualmente las dos naciones, es necesario actuar de manera pronta en convenios y tratados de cooperación internacional que permitan manejar la situación de fondo, y poder ejecutar acciones de uso de la fuerza siempre bajo los principios operacionales de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, pues el advenimiento de dichos cambios, podrían forjar el inicio de un cambio y generación de aseguramiento de los fines de cada Estado y de aseguramiento de la seguridad y defensa de la región.

Referencias

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Decisión 501 (Zonas de Integración Fronteriza en la Comunidad Andina 22 de Junio de 2001).

Atehortúa, A. L. (s.f.). El Conflicto Colombo - Peruano Apuntes acerca de su desarrollo e importancia histórica. *Dialnet*, Recuperado de <file:///C:/Users/Ana%20Mar%C3%ADa/Downloads/Dialnet-ElConflictoColomboPeruanoApuntesAcercaDeSuDesarrol-4014994.pdf>.

- Beltrán, L. N., & Ferrer, H. E. (2016). Alianza pacífico: una perspectiva geopolítica y económica. *Scielo*, Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/diem/v14n1/v14n1a06.pdf>.
- Benitez, R. (2003). La nueva seguridad hemisférica. Después de México ¿hacia dónde? *Boletín de la red de seguridad y defensa de América Latina*.
- Betancur, M. S. (2019). Minería del Oro, Territorio y Conflicto en Colombia. *Heinrich Boll Stiftung*, Recuperado de https://co.boell.org/sites/default/files/2019-12/20190612_Mineri%CC%81a%20del%20oro%2C%20territorio%20y%20conflicto%20en%20colombia%20para%20web.pdf.
- Calduch, R. (1993). Capítulo I. La política exterior de los Estados. *Dinámica de la sociedad internacional*, pp. 1 - 33 .
- Camacho, C. (2010). Respice Polum: las relaciones entre Estados Unidos y Colombia en el siglo XX. *Revista Dialnet*, Recuperado de <file:///C:/Users/Ana%20Mar%C3%ADa/Downloads/Dialnet-RespicePolum-3418128.pdf>.
- Cancillería de Colombia. (2019). Principios y lineamientos de la política exterior en Colombia. *Política exterior, responsable, innovadora y constructiva*, Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>.
- Cancillería de Colombia. (2020). *Embajada de Colombia en Perú*. Recuperado el 14 de Mayo de 2020, de Mecanismos biaterales entre Colombia y Perú: https://peru.embajada.gov.co/colombia/mecanismos_bilaterales

- Cardona, D. (1990). Algunas características de la política exterior colombiana. *Sección Política Exterior de Colombia*, Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint11.1990.00>.
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas - DEVIDA. (2017). Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017 - 2021. *Presidencia del Consejo de Ministros*, pp. 5 - 136.
- Comunidad Andina. (s.f). *Quiénes Somos*. Recuperado el 13 de Mayo de 2020, de Nuestros Objetivos: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?tipo=QU>
- Dallanegra, L. (2012). Claves de la política exterior de Colombia. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742012000100003.
- Ferke, F. (2007). Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Instituto de Investigación en Ciencias Sociales IDICSO*, Recuperado de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/33240193/atrii001.pdf?1395056153=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DFederico_Merke_Identidad_y_Politica_Exte.pdf&Expires=1591422622&Signature=XgY64oIFpBzb9hZ2UzbbSaoRkDPuKuMelsWS0DVZZtln.
- FIP. (2019). Distribución de Drogas Ilegales y su Consumo en Colombia . *Fundación Ideas para la Paz*, Recuperado de http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_DistribucionDrogas_Final.pdf.

- Garzón Vergara, J. C. (2004). La Seguridad y las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe: nuevos desafíos para la construcción de una democracia. *CLACSO Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales*, Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20101115102213/garzon.pdf>.
- González, M. (2005). La zona de integración fronteriza (ZIF) colombo - peruana un esfuerzo por atender la realidad. *Aldea Mundo*, pp. 29 - 35.
- Hazleton, W. (1987). Los procesos de decisión y las políticas exteriores. *La formación de la política exterior los países desarrollados y América Latina*, pp. 4 - 25.
- Hazleton, W. (1987). Los procesos de decisión y las políticas exteriores. *La formación de la política exterior, los países desarrollados y América Latina*, pp. 4 - 25.
- Hernández, B. A. (2019). Cooperación Sur Sur de Colombia. *La Cooperación Sur Sur en América Latina y el Caribe, Balance de una Década (2008-2018)*, pp. 73 - 82.
- Ministerio de Defensa. (2019). Política de Seguridad y Defensa Nacional. *Libro Blanco de la Defensa Nacional* , Capítulo III.
- Ministerio de Defensa de Perú. (2018). Seguridad Suramericana y Amenazas Comunes. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/287205/Libro_Seguridad_Suramericana.pdf.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015). Declaración conjunta de los ministerios de relaciones exteriores de defensa de la república del Perú y de la república de Colombia . Recuperado de https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/declaraci%C3%B3n_conjunta_col_peru.pdf.

- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (Septiembre de 2013). *Acciones de integración fronteriza*. Recuperado el 12 de Mayo de 2020, de Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza: <https://www.aebr.eu/files/publications/Avances.pdf>
- Montobbio, M. (2014). Planificación y gestión por objetivos de la política exterior. *Estrategia exterior española*, Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eee7-2014_montobbio_planificacion_diseno_gestion_objetivos_politica_exterior_espana.
- Montobbio, M. (2014). Planificación y gestión por objetivos de la política exterior. *Estrategia exterior española*, Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eee7-2014_montobbio_planificacion_diseno_gestion_objetivos_politica_exterior_espana.
- Novak, F., & Namihas, S. (2011). *Perú-Colombia la construcción de una asociación estratégica y un desarrollo fronterizo*. Lima - Perú: Konrad Adenauer Stiftung.
- Palacio, V., & Rodrigo, F. (2004). Política exterior, la ilusión del consenso. *Revista Política Exterior*, pp. 87 - 96.
- Presidencia de la República . (2017). Decreto Supremo . No. 012-2017-DE.
- Presidencia de la República. (2019). Visión Colombia II Centenario. *Propuesta para Discusión Resumen Ejecutivo*, Recuperado de https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/Vision_Colombia_2019_Resumen_Ejecutivo.pdf.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto 4152. Recuperado de

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1542707>.

RESDAL. (2011). Propuesta del Libro Blanco de la Defensa Nacional. *Red de Seguridad y Defensa de América Latina*.

Zuluaga, R. (s.f.). Las relaciones internacionales en la Constitución Política. *Perspectivas internacionales*, Recuperado de

<http://www.ricardozuluagagil.com/docs/Art.%20Las%20relaciones%20internacionales%20en%20la%20constitucion%20colombiana.pdf>.

Zuluaga, R. (s.f.). Las relaciones internacionales en la Constitución colombiana.

Perspectivas Internacionales, Recuperado de

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RYKkgIRvCdwJ:www.ricardozuluagagil.com/docs/Art.%2520Las%2520relaciones%2520internacionales%2520en%2520la%2520constitucion%2520colombiana.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>.

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF. MM.
"TOMAS RUEDA VARGAS"



201003948

