

Imprimir

1. *El anuncio de la presencia de la brigada de “Asistencia de la Fuerza de Seguridad” en territorio nacional.*

En comunicado del pasado 27 de mayo, publicado en la página web de la embajada de Estado Unidos en Bogotá, se informó de la llegada de una brigada norteamericana de *“Asistencia de la Fuerza de Seguridad (SFAB por sus siglas en inglés)”*.

La SFAB *“es una unidad especializada del Ejército de los Estados Unidos formada para asesorar y ayudar operaciones en naciones aliadas”*. Su propósito – dice el comunicado – es *“ayudar a Colombia en su lucha contra el narcotráfico”* y el *“apoyo a la paz regional”*.

El contingente de militares gringos, que viene por primera vez a América Latina, inició sus actividades el pasado 1º de junio y *“tendrá una duración de varios meses”*. Para el gobierno la lucha contra el narcotráfico es una responsabilidad compartida y señala que el apoyo permitirá contrarrestar la violencia contra las comunidades y los líderes sociales.

El comunicado generó reacciones inmediatas.

El presidente del Senado recordó al primer mandatario que permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional es una facultad que la Constitución le asigna a esa cámara legislativa. Por otra parte, el presidente del Consejo de Estado solicitó *“un informe oficial ... sobre el arribo a nuestro país de una comisión conformada por militares norteamericanos, y su presencia en zonas fronterizas de Colombia”*.

En los debates adelantados en el Senado, el Ministro de Defensa, Carlos H. Trujillo, defendió la presencia de la fuerza élite y señaló que es un desarrollo de varios *“acuerdos de cooperación militar”* entre ambas naciones. Informó que los asesores militares son 53; que su estadía no será *sine die* – indeterminada- sino por cuatro meses; que su función es *“consultiva y técnica”* para asesorar y entrenar a las fuerzas armadas en las regiones de mayor presencia del narcotráfico, y que esa situación no equivale al tránsito de tropas extranjeras. Defiende entonces que no es necesario el permiso del Senado, ni la consulta

Constitución, guerras “híbridas” y soberanía: Requisitos para la presencia de tropas extranjeras en Colombia

previa al Consejo de Estado.

Para las voces opositoras en cambio, la Constitución no permite el asentamiento de tropas extranjeras en el territorio colombiano, y su tránsito solo es posible con el permiso previo de la cámara alta. Señalan también que existe un riesgo real de un conflicto armado con Venezuela, de consecuencias incalculables.

2. *La presencia de asesores militares y la “Operación Antidrogas de Mayores Esfuerzos”*

La presencia de los militares norteamericanos en Colombia es un desarrollo de la *“Operación Antidrogas de Mayores Esfuerzos”*, anunciada por el presidente Trump el pasado 1º de abril.

Según Trump, esta operación tiene como objetivo *“no permitir que regímenes dictatoriales se aprovechen de la crisis por el coronavirus”*. Para ello, *“el Comando Sur de los Estados Unidos aumentará la vigilancia, las incautaciones, el despliegue de aeronaves, naves y helicópteros destructivos”*. En la misma rueda de prensa, el jefe del Pentágono, Mark Esper, afirmó que *“el régimen ilegítimo de Maduro se beneficia del tráfico de drogas”*.

Días antes de este anuncio, el departamento de Justicia, acusó a Maduro de *“liderar una conspiración narcoterrorista responsable del contrabando de 250 toneladas métricas de cocaína al año en los Estados Unidos”* y ofreció una *“recompensa”* de 15 millones de dólares por la información que lleve a su captura.

A estos episodios debe agregarse que durante el transcurso de los años 2018 y 2019 se produjeron varias acciones encaminadas a derrocar o, al menos, desestabilizar el régimen de Maduro: la entrada de ayuda humanitaria desde Cúcuta en febrero del año pasado; el decomiso de armas enviadas desde Barranquilla hacia Riohacha con el fin de ser utilizadas en una operación militar organizada desde territorio colombiano; y, el intento fallido del desembarco de un grupo de contratistas y ex militares disidentes en el Estado de La Guaira, conocido como la *Operación Gedeón*.

3. *Venezuela: la guerra difusa contra la amenaza “narcoterrorista”*

Venezuela es un país de una importancia geoestratégica y geoeconómica vital para Estados

Constitución, guerras “híbridas” y soberanía: Requisitos para la presencia de tropas extranjeras en Colombia

Unidos, por sus recursos petroleros, su ubicación geográfica y por la presencia cada vez más visible de Rusia y China en su territorio.

Para algunos analistas la situación venezolana se explica porque allí se conjugan todos los factores de una “*guerra híbrida*”, “*postmoderna*”. Un conflicto no convencional y asimétrico, en el que se apela a acciones de todo tipo y a operaciones encubiertas para generar una situación de debilidad extrema de un gobierno acusado de liderar la amenaza “*narcoterrorista*”, de ser responsable de la crisis humanitaria de su población, y de dar refugio a miembros de grupos guerrilleros de Colombia. Su contrapartida es la vertiginosa pérdida de legitimidad del régimen, provocada no solo por la caída de su matriz económica dependiente del petróleo, sino por el desapego de las reglas del Estado de Derecho y de las formas que mantienen la legitimidad democrática de los gobiernos. Para mantenerse en el poder el régimen de Maduro ha estrechado sus relaciones diplomáticas, económicas y militares con países como Rusia.

La política exterior del gobierno de Duque no ha tomado distancia de las fuerzas involucradas en ese conflicto, sino que por el contrario, se ha comprometido incondicionalmente con uno de los bandos. No pasa desapercibida la afirmación del anterior embajador de Estados Unidos, Kevin Whitaker, quien señaló que “*Colombia es líder mundial por la liberación de Venezuela*”.

La presencia del contingente de 53 asesores de la fuerza especial norteamericana – número relativamente menor del que se ha utilizado en ocasiones anteriores – adquiere un nuevo sentido y debe examinarse en ese contexto de crecientes tensiones.

4. *La Constitución y los principios de las relaciones exteriores*

¿Esa política de las relaciones exteriores promovida por el presidente Duque se encuentra en consonancia con la Constitución?

Para responder esa pregunta debe señalarse que la Constitución del 91 introdujo tres principios que deben gobernar la política exterior de Colombia: la soberanía nacional, el

Constitución, guerras “híbridas” y soberanía: Requisitos para la presencia de tropas extranjeras en Colombia

respeto por la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional (art. 9). Esos principios deben alinearse con la defensa de la independencia nacional (art. 2).

La Corte Constitucional ha definido el alcance de cada uno de ellos.

La no intervención implica el respeto a la soberanía de los Estados y la prohibición de la injerencia en los asuntos internos de otros. La soberanía, por su parte, tiene una doble dimensión: como garantía de la independencia nacional y como necesidad de convivir en la comunidad supranacional. El reconocimiento a los principios del derecho internacional se explica por sí solo.

Estos principios se concretan en varios apartes de la Constitución.

El presidente dirige las relaciones internacionales (art. 189-2), pero su potestad no es ilimitada. Puede negociar y celebrar tratados públicos con otros Estados, pero su aprobación es de competencia del órgano de la democracia, es decir, el Congreso (art. 150-16). La Constitución no permite la presencia indefinida de tropas extranjeras en el territorio nacional y su tránsito requiere del permiso del Senado (art. 173-3). En este caso, el Consejo de Estado debe ser oído previamente por el ejecutivo (art. 237-3). Se protegen así, la soberanía y la independencia nacional, se reafirma la separación de poderes (art. 113), y se impide la arbitrariedad del gobernante (art. 121).

5. *El caso de las bases militares en 2009: tratados públicos y acuerdos simplificados*

Ahora bien, el derecho público diferencia los tratados, de los acuerdos simplificados, de cooperación o asistencia técnica.

Mientras los tratados públicos fijan compromisos que adquieren los Estados entre sí, ratificarse en el Congreso y surtir el control judicial en el tribunal constitucional, los acuerdos simplificados son un desarrollo de aquellos, no deben contener nuevas obligaciones internacionales, ni exceder o modificar las establecidas en los tratados. Por tanto, el Presidente no puede invocar un acuerdo simplificado o de cooperación para adquirir

Constitución, guerras “híbridas” y soberanía: Requisitos para la presencia de tropas extranjeras en Colombia

obligaciones que no se encuentren contenidas en un tratado previamente celebrado con las formalidades que establece la Constitución.

Esta diferencia fue examinada en el 2009 por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional con ocasión del proyecto de *“Acuerdo Complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”* que pretendía establecer unas bases militares, así:

- En octubre de 2009, el Consejo de Estado emitió concepto negativo a la celebración del Acuerdo. En primer lugar, señaló que un Tratado Solemne o un Acuerdo Simplificado, equivalen a la autorización del tránsito, estacionamiento, permanencia de tropas, buques o aeronaves extranjeras estatales, y, por consiguiente, deben sujetarse al permiso del Senado y consultarse previamente a esa corporación judicial. En segundo lugar, de los 19 instrumentos internacionales examinados en ese momento, que podrían invocarse para respaldar el Acuerdo, ninguno de ellos, ni siquiera el Tratado de Asistencia Recíproca – TIAR – tenían un componente de asistencia militar que sirviera de apoyo al Acuerdo Simplificado. En tercer lugar, el Acuerdo era *“desbalanceado”* y por ello, para ajustarse a la Constitución, debía renegociarse. Finalmente, recomendó que ese convenio debía sujetarse a las solemnidades propias de un Tratado Internacional.
 - La Corte Constitucional concluyó que el Acuerdo consagraba varios compromisos para el Estado colombiano y establecía nuevas obligaciones que tendrían *“notable impacto relacionado con el ejercicio de la soberanía nacional”*. Agregó que *“por su contenido material el Acuerdo regula aspectos propios de un tratado internacional”*. Con base en esa consideración, decidió remitirlo a la Presidencia para que se tramitara como un tratado. En ambos casos se llamó la atención sobre la afectación que el Acuerdo traería para los principios de la independencia nacional y la soberanía.
6. *La práctica de la elusión constitucional de los controles y la legitimidad de la política exterior*
- De esas dos decisiones de los más altos tribunales judiciales del país, se pueden extraer algunas conclusiones:

Constitución, guerras “híbridas” y soberanía: Requisitos para la presencia de tropas extranjeras en Colombia

Todo tránsito o permanencia de tropas extranjeras, debe autorizarse por el Senado y obtener concepto previo de la sala plena del Consejo de Estado. Con tratados o sin ellos, con acuerdos simplificados o con cualquier otra modalidad de convenio suscrito por el presidente sin aprobación del Congreso, la presencia de personal militar de otro país en Colombia se encuentra sujeta a las reglas que establecen los artículos 173-3 y 237-3 de la Constitución. Este es un mandato imperativo.

Tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional señalaron que no existe ningún tratado público que autorice la presencia de tropas extranjeras y, por consiguiente, no puede invocarse ningún instrumento jurídico internacional para eludir los mandatos de la Constitución.

7. ... y la solución: demandar el cumplimiento de la Constitución y los principios del derecho internacional

Esas restricciones tienen como finalidad proteger los principios constitucionales de las relaciones exteriores y defender la independencia nacional (art. 2º).

Si se traen al contexto actual esas reglas y las decisiones judiciales reseñadas, se puede concluir que el Ministro de Defensa pretende “*camuflar*” la omisión de los requisitos constitucionales, con argumentos cuya finalidad es colocar la decisión del presidente por fuera de los controles que consagra Constitución.

Esta discusión no es menor. No se trata acá de discutir si el gobierno de Maduro es legítimo o no, si es una dictadura terrorista que oprime al pueblo venezolano.

En un escenario de fuerza, que podría traer graves consecuencias para Colombia, la defensa de los principios democráticos y las reglas que rigen el Estado Social de Derecho son el único instrumento idóneo para demandar el compromiso por la paz y la solución negociada de los conflictos externos, como lo ordenan los principios del derecho internacional y la Constitución.

Armando Novoa García, Ex – presidente Comisión Especial Legislativa. Ex – Magistrado

Constitución, guerras “híbridas” y soberanía: Requisitos para la presencia de tropas extranjeras en Colombia

Consejo Nacional Electoral

Foto tomada de: <https://www.eltiempo.com/>