

¿Cooperación o competencia? Políticas exteriores y políticas de defensa

RUT DIAMINT*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es presentar controversias en la formulación de la política exterior y de la política de defensa, común a la mayoría de los países latinoamericanos. Ello responde tanto a una intensidad mayor de una diplomacia de la defensa, como a una preparación precaria de los funcionarios del sector defensa. Se utilizarán dos casos para describir la tensión entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa. El primer caso es en Colombia, donde el Ministerio de Defensa Nacional adquirió un notorio liderazgo que podría dañar a la política exterior. El segundo ejemplo es el referido a la captura del buque escuela de la Armada argentina en Ghana. Los comentarios finales delimitan los costos que esa tensión entre agencias conlleva para el funcionamiento institucional de la democracia.

PALABRAS CLAVE

Política exterior; Política de defensa; Toma de decisión; América Latina; Diplomacia.

*** Rut DIAMINT,**

Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina e investigadora de CONICET, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
rutd@utdt.edu.

TITLE

Cooperation or Discord? Foreign and Defense Policies

ABSTRACT

The aim of this paper is to present controversies in the formulation of foreign policy and defense policy, common in most Latin American countries. This reflects both a higher intensity of defense diplomacy, as well as a precarious preparation of the defense sector officials. Two cases are used to describe the tension between the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defense. The first case belongs to Colombia, where the Ministry of Defense acquired a notorious leadership that could harm foreign policy. The second example is based on the capture of the training ship of the Argentina Navy in Ghana. The concluding remarks suggest the cost of such intra-governmental tensions for the construction of a democratic foreign policy.

KEYWORDS

Foreign Policy; Defense Policy; Decision Making Process; Latin America; Diplomacy.

Comentarios iniciales

La formulación de la política de defensa en América Latina es acotada y somera. Solo han pasado unos pocos años desde que las agencias civiles asumieron la gestión de esas políticas. Un rasgo notorio de estos últimos años es la intensificación de la diplomacia de defensa debido a la constitución de organismos específicos dentro de los acuerdos regionales. En UNASUR, la comisión que ha tenido mayor activismo es el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Varios países de la región participan en misiones de paz bajo el mandato de las Naciones Unidas. Tanto UNASUR como ALBA están creando agencias de defensa de carácter regional, como la Escuela de Defensa de ALBA, o el Centro de Estudios Estratégicos de UNASUR. En las reuniones ministeriales del CDS se ha fijado el objetivo de alcanzar un acuerdo para el "Posicionamiento Estratégico de Suramérica en el siglo XXI". No obstante, esa sorprendente internacionalización de las cuestiones militares en la dinámica regional ha recibido limitada atención de la academia.

Además, la acentuación de estas interacciones se realiza sin que esas naciones hayan definido internamente los mecanismos y las capacidades para conducir la defensa. Ese déficit en la gestión de políticas va acompañado de una permanente tensión entre las agendas de los Ministerios de Defensa con las definiciones de los Ministerios de Asuntos Exteriores. Las Cancillerías no asimilan fácilmente la pérdida de la hegemonía de las relaciones externas. Y lamentablemente, los Ministerios de Defensa no cuentan con una burocracia profesional y entrenada como sucede en los Ministerios de Relaciones Exteriores.

El objetivo de este artículo es presentar esas controversias en la formulación de la política exterior y de la política de defensa en algunos países sudamericanos. Para ello, se comenzará repasando algunos conceptos sobre la toma de decisión. En segundo término se analizarán dos casos en los cuales se puede percibir la tensión entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa, que en ocasiones arrastra a otros actores en esa pugna de poder. El primer caso es en Colombia, donde el Ministerio de Defensa Nacional adquirió un notorio liderazgo que podría dañar a la política exterior. El segundo caso es el referido a la captura del buque escuela de la Armada argentina en Ghana. Los comentarios finales delimitan los costos que esa tensión entre agencias conlleva para el funcionamiento institucional de la democracia.

Las decisiones en el campo de la política exterior

Muchos de los trabajos del campo de las Relaciones Internacionales escritos en estos últimos años optaron por efectuar un análisis desde el enfoque constructivista. Se podría suponer que la disconformidad con los marcos realistas y neorrealistas del fin de la etapa de la Guerra Fría y poco tiempo después, la rápida evidencia de que la esperanza institucionalista tampoco se cumplía, hicieron que la propuesta de Alexander Wendt ganara terreno en el intento de explicar los acontecimientos del escenario internacional. Es posible también que la flexibilidad que permite el modelo de Wendt resulte cómoda para algunos investigadores. Y no descarto que se ajuste a una moda transitoria.

Lo dicho no va en desmedro del importante aporte ofrecido por Wendt. Su debate respecto al cuestionable supuesto de un mundo regido por la anarquía refleja una realidad muy palpable. Las explicaciones que lo llevan a sostener que los intereses nacionales no están



definidos a priori y de forma manifiesta, sino que surgen a partir de las interacciones entre actores y de los condicionantes materiales y sociales, ha demostrado ser una herramienta satisfactoria para comprender fenómenos globales¹. El acierto del autor reside en su cuestionamiento a la idea del estado como actor unitario, racional y maximizador de su poder. Pues los conceptos de Wendt de cierta forma relegaron enfoques tradicionales, como los referidos a la toma de decisión, especialmente en las habituales formulaciones de Thomas C. Schilling, Graham Allison, Morton Halperin o Ernest May².

Aunque ahora esté postergado entre las preferencias de la academia, en su momento, el trabajo de Allison fue considerado pionero. Elogiado por su aporte teórico para el estudio de la burocracia en el proceso de toma de decisiones de política exterior. Luego, dio pie a fecundos debates y cuestionamientos.

Allison explicaba que las burocracias actuaban según diferentes intereses. Negociaciones duras entre actores concluían en una decisión racional del jefe político, por consenso o por autoridad³. A los fines de este trabajo, es útil la idea de que el comportamiento del Gobierno puede ser entendido como resultados de esos juegos de negociación. No hay actor unitario sino muchos jugadores cuyo enfoque no se concentra en una sola cuestión estratégica sino en múltiples y diversos problemas intranacionales. En consecuencia, que exista una visión contraria entre Defensa y Cancillería no es una anomalía, sino parte de las reglas de juego. Pero en los análisis de Allison hay un momento en que las tensiones burocráticas se unifican en una decisión de acción, tomada por la autoridad mayor.

En el análisis de Allison no estaba contemplada la posibilidad de que las tensiones entre burocracias no se debieran a conflicto de intereses sino al desinterés, a la ignorancia o a la desidia. Las peleas burocráticas encierran cuotas de poder. Ante una decisión hay ganadores y perdedores. Pero hay errores de política exterior que no se corresponden con intereses públicos en conflicto. Puede responder a que la agenda del ministro no pasa por su Ministerio. Su pasaje por el Ministerio es instrumental para otros objetivos. Esto que suele ser común en América Latina no es un proceso de toma de decisión racional⁴. Janice Gross Stein se interroga si en un proceso de toma de decisiones racional, la gente debe ser lógica y ordenada.

"Los modelos de la elección racional son poderosos porque pueden identificar la estrategia que los líderes pueden elegir, dadas sus preferencias y expectativas. En la medida que los modelos formales de elección racional discuten el proceso de elección, se asume que las personas son "instrumentalmente racionales" (...) se espera que las personas se comprometan en un cálculo apropiado de medios y fines"⁵.

¹ WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 1999, p. 74.

² HERMANN, Margaret G. y HAGAN, Joe D., "International Decision Making: Leadership Matters", *Foreign Policy*, No. 110, Special Edition Frontiers of Knowledge, Spring, 1998, p. 124

³ ALLISON, Graham T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown, Boston, 1971, ps.142-162.

⁴ BENDOR, Jonathan y HAMMOND, Thomas H. "Rethinking Allison's Models," *The American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2, June 1992, ps. 302-304; KRASNER, Stephen D., "Are Bureaucracies important? (Or Allison Wonderland)", *Foreign Policy*, No. 7, Summer, 1972, p. 459.

⁵ GROSS-STEIN, Janice, "Foreign policy decision-making: rational, psychological, and neurological models,"

Sin embargo, en contextos de volatilidad política y económica, y con un liviano apego a las normas y regulaciones, ese modelo racional no describe adecuadamente las interferencias en el proceso de toma de decisión. Gross Stein argumenta que los modelos formales de elección racional no explican las creencias y expectativas que conducen a una elección, especialmente los aportes provenientes de la neurociencia respecto del mundo emocional⁶.

“Hay una evidencia fuertemente robusta de que la mayoría de las opciones humanas son preconsciente, fuerte y rápidamente influenciadas por la emoción. ¿Qué importancia tiene esta evidencia para la elección racional en política exterior?”⁷. En función de los dos casos que presentamos en este artículo, se puede inferir que las decisiones de algunos actores estaban guiadas por una respuesta emocional vinculada a la necesidad de poder, protagonismo o competencia.

Trabajos posteriores sobre toma de decisión incorporan la realidad subjetiva de los líderes y sus estilos de liderazgo. Así se permite entender la dinámica de los conflictos, la cooperación y el cambio en los asuntos exteriores⁸. En su intento de enriquecer el análisis de la toma de decisión, Hermann y Hermann realizan una clasificación de estilos de liderazgo. Su primera tipología es el líder predominante, caracterizado por su capacidad de imponer su decisión sobre su gabinete. Los autores lo asocian con el liderazgo en regímenes autoritarios⁹. No es este el espacio para discutir el tipo de liderazgo tienen los países latinoamericanos¹⁰, ni los modelos de democracia liberal, delegativa o participativa que imponen esos líderes. Pero vale precisar que diferimos con los autores en calificar al líder predominante como autoritario. Hemos de reconocer que en los últimos años hemos asistido a un vaciamiento de los partidos políticos y a una diluida caracterización de los valores e ideologías que los sustentan. Como contrapartida, la política cada vez más se refiere a personas y al poder acumulado por ellas. En consecuencia, las pugnas entre ministros deberían ser irrelevantes ya que se ha concentrado poder en la presidencia. Sin embargo, no siempre es así, pues estos Gobiernos concentran poder pero no tienen el dominio autoritario.

Ante el hecho de que puedan existir contradicciones al interior del Gobierno, es de suponer que de todas formas, el equipo presidencial está compuesto por funcionarios afines al presidente. El presidente selecciona a los hombres que encabezan las grandes burocracias

SMITH, Steve, HADFIELD, Amelia, and DUNNE, Tim, editors, *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, New York, 2008, p. 144.

⁶ *Ibidem*, p. 132.

⁷ *Ibidem*, p. 144.

⁸ Autores como Margaret Hermann, Charles Hermann, Joe D. Hagan, Jonathan W. Keller representan esta tendencia.

⁹ HERMANN, Margaret G. y HERMANN, Charles F. “Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry”, *International Studies Quarterly*, Vol 33, No 4, December 1989, ps. 365- 369. El segundo tipo es el grupo simple. Este no supone que no hay un líder que en última instancia toma la decisión, pero ésta surge de una negociación entre actores influyentes del poder ejecutivo. El tercer tipo corresponde a actores autónomos múltiples, que funcionan como entidades separadas. Los actores individualmente pueden bloquear las decisiones de otro actor, ya sea por medio del veto, o ya sea por medio de la generación de medidas contrarias. Una aclaración interesante que realizan los autores es que este tipo de decisiones no son exclusivas de democracias parlamentarias, sino que pueden darse incluso en regímenes autoritarios. En ese sentido, el funcionamiento de la Junta Militar en la dictadura argentina de 1976 a 1983 es una clara demostración de este modelo.

¹⁰ Trabajo que hemos realizado en DIAMINT, Rut y TEDESCO, Laura, *Democratizar a los políticos. Un estudio sobre los líderes latinoamericanos*, Ed. Los libros de la Catarata, Madrid, 2013.



con quienes comparte valores¹¹. Sin embargo, en la política latinoamericana no siempre se cumple con esos parámetros. Detrás de los nombramientos de ministros existe lo que podríamos llamar negocios políticos. Acuerdos entre fuerzas ante las elecciones, cuestiones personales con otros políticos, deudas previas al encumbramiento de un candidato. En consecuencia, varios ministros no se explican por la afinidad de valores. Más aun, muchos altos funcionarios tienen finalidades u objetivos competitivos. Es un factor distintivo a la toma de decisión el hecho de que existan rivalidades entre los agentes de la política doméstica. Y esto es reconocible, principalmente, cuando las autoridades están fragmentadas, pues la competencia política se traduce en falta de coordinación¹².

Este artículo resalta esas decisiones autónomas de diferentes actores de la política exterior. Por una parte es positivo que la política de defensa haya asumido en la región un alto nivel de participación en la cooperación entre países. Pero resulta negativo que esa cooperación sea una interferencia en la previsibilidad de las políticas exteriores. La línea divisoria entre política exterior y política de defensa se ha hecho más débil y ello no implica que la gestión sea más eficiente.

En el campo de las decisiones no importa solamente lo que hace un actor sino lo que hace o deja de hacer el otro. Como veremos en los ejemplos a continuación, hay una toma de decisión en oposición a los funcionarios del otro Ministerio.

Colombia a expensas de la guerra

El primer caso en el cual se reflejan los desacuerdos entre agencias del poder ejecutivo corresponde a Colombia. Aunque el escenario es de algunos años atrás, sus efectos llegan hasta la actualidad. Es una situación en la que se reflejan diferentes posturas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa, que además incluye la participación de otros actores y del sector militar.

La constante amenaza de la guerrilla y de los grupos paramilitares, el discurso securitizador que emerge a partir del año 2001, y la forma en la cual se desarrolló el Plan Colombia, definido en torno a las cuestiones de defensa y seguridad, fueron elementos que dotaron al Ministerio de Defensa de un protagonismo que no existía en tiempos anteriores y que no suele ser, en otros países, el articulador de la política nacional.

El profesor Vicente Torrijos lo explicaba en términos muy claros:

“Quizá como pocas veces antes durante los últimos siete años, el cargo de ministro de defensa nacional ha sido uno de los más emblemáticos e importantes. A fin de cuentas, a ese Ministerio le corresponde la gestión y orientación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), una política que ha sido la bandera del programa del presidente Álvaro Uribe Vélez”¹³.

¹¹ BENDOR, Jonathan y HAMMOND, Thomas H., *op. cit.* p. 314. NED LEBOW, Richard, “The Cuba Missile Crisis: Reading the Lessons Correctly”, *Political Science Quarterly*, Vol. 98, No. 3, Autumn, 1983, p. 457.

¹² HERMANN y HAGAN, “International Decision... *op. cit.*, p. 128-129.

¹³ TORRIJOS, Vicente R., “El relevo ministerial en la política colombiana de seguridad y defensa: ¿nueva agenda?, ¿nuevas amenazas?”, *Real Instituto Elcano*, Área: América Latina, *ARI 123/2009*, Madrid, agosto de 2009, p. 2.

La especialista Marta Ardila coincide:

“Como efecto de la instrumentalización la política de seguridad democrática, el Ministerio de Defensa Nacional ha adquirido gran liderazgo, en ocasiones conduciendo a la securitización y militarización de ciertos asuntos que no tendrían por qué percibirse como amenaza”¹⁴.

Esta afirmación da pie a una serie de preguntas. Por ejemplo, si el ministro no hubiera sido Juan Manuel Santos, un político que desde sus inicios como servidor público manifestaba su voluntad de ser presidente, ¿ese Ministerio hubiera adquirido ese protagonismo? O, por el contrario, ¿ese Ministerio conquistó preponderancia porque era un instrumento de la política conducida por el Presidente Álvaro Uribe, sin importar quien fuera el ministro a cargo? Este argumento lleva a una reflexión que ha sido expuesta por Bruce Bueno de Mesquita: todo líder quiere asegurar su puesto y permanecer en el poder, “los líderes convierten sus ambiciones e intereses personales en acciones del estado”¹⁵.

Torrijos comenta que existe una corriente de opinión que considera que en Colombia no se requiere un administrador o un gerente para el sector de defensa, sino un verdadero equilibrista político, remarcando la importancia que ese cargo reviste en función de las condiciones internas del país. La persistencia de la violencia en la política y en la vida cotidiana de los colombianos trastocó la jerarquía de los Ministerios. Torrijos explica que un ministro de defensa debe tener “un capital político propio que le permita actuar como “fusible” en situaciones de crisis, sin desgastarse ni comprometer el capital político del Gobierno en su conjunto”¹⁶.

Tanto Santos, como Ministro de Defensa de Uribe, o Juan Carlos Pinzón, como Ministro de Defensa de Santos (en ejercicio de ese cargo al momento de escribir estas páginas) han sido actores destacados en el ejercicio de sus funciones ministeriales. Pero también han propuesto medidas que profundizaron las divisiones entre agencias.

La legítima defensa de Santos

Antes de ser Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos había desarrollado una vasta carrera política. Como reflejó la prensa, Santos se había programado desde chico para ser Presidente. Sobrino nieto del ex presidente Eduardo Santos e hijo de Enrique Santos, el entonces editor general y dueño del periódico El Tiempo, Santos nació en el seno del poder y aprendió a dominar los círculos del poder desde niño. La influyente publicación La Silla Vacía, comenta que “Santos es quizás el único ministro de defensa que ha logrado tener un verdadero poder sobre los militares”¹⁷.

Sin embargo, si bien su gestión puede ser recordada por logros como la muerte de Raúl

¹⁴ ARDILA, Martha, “Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia”, en CARDONA CARDONA, Diego (Editor) *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Fescol, 2011, p. 101

¹⁵ BUENO DE MESQUITA, Bruce, “Los pilares de la política internacional”, *Relaciones Internacionales*, No 13, GERI-UNAM, España, febrero de 2010, p. 141.

¹⁶ TORRIJOS, Vicente R., “El relevo ministerial... óp. cit., p. 3.

¹⁷ EL TIEMPO, “Santos, un hombre que siempre tuvo claro que quería ser Presidente”, 20 de junio de 2010, disponible en http://www.eltiempo.com/elecciones2010/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-7764280.html [Consultado el 26 de febrero de 2015]



Reyes o la Operación Jaque, que liberó a Ingrid Betancourt, su gestión despertó polémicas por el tema de los falsos positivos, las ejecuciones de inocentes que eran presentadas luego por el ejército como muertos en combate, ello para conformar las demandas del Presidente Uribe. En ese contexto es que Santos sale en defensa de las actuaciones de los militares esgrimiendo el concepto de “legítima defensa”. Con ello buscaba justificar acciones contrarias a la defensa de los derechos humanos.

En realidad el escándalo de los falsos positivos era anterior a la asunción de Santos al cargo de ministro. En el año 2006, el entonces Ministro de Defensa, Camilo Ospina, y el Fiscal Mario Iguarán habían firmado un acuerdo de “Apoyo a la Justicia Penal Militar”. Ese acuerdo daba mayor rol a la fiscalía en el lugar de los hechos para recoger pruebas. A partir de esta directiva, la fiscalía obtuvo el número más alto de procesos contra militares. Santos, se decía, no era el ministro de los falsos positivos sino el ministro que puso fin a los falsos positivos. Santos conformó una comisión para investigar el tema. Creó la figura de inspector delegado para cada brigada que no estaba en la línea de mando y también la de un asesor jurídico operacional para que el comandante de la brigada se ajuste al derecho internacional humanitario. Pero quedan dudas si esas medidas respondían a una preocupación sobre la legalidad de los hechos. Mas parece que tanto Santos como Uribe lo que querían era efectividad para consolidar su poder. Y además, sabían que los éxitos le darían visibilidad internacional. Santos mejoró los recursos de la justicia pero justificó públicamente los excesos militares.

Sus dichos despertaron una fuerte polémica. Algunos emparentaban esa noción de legítima defensa con la doctrina de “guerra preventiva” de George W. Bush. La corte constitucional, entre otros, se mostró en contra del concepto sustentado por Santos, aunque en la práctica muchos jueces y fiscales seguían juzgando livianamente a los militares, utilizando el concepto de la legítima defensa¹⁸.

Donde se vio una preocupación mayor por los dichos de Santos fue en la Cancillería. La inquietud respondía a la posibilidad que esos conceptos dañaran la política exterior. En efecto, Colombia mantenía un conflicto con Ecuador y Venezuela y no contaba con el apoyo de la comunidad sudamericana en su lucha contra el terrorismo. En ese contexto las expresiones podían aislar más al país. En palabras del profesor Torrijos:

“La prioridad de los objetivos de la PDS [Política de Defensa y de Seguridad Democrática] en la agenda colombiana ha llevado recurrentemente a tensiones diplomáticas con los países del entorno y a tensiones institucionales entre el Ministerio de Defensa y la Cancillería debido a que en Colombia existe una diplomacia de defensa expansiva que tiende a abarcar todo y en función de la cual giran casi todos los aparatos del estado”¹⁹.

En marzo del 2009, Juan Manuel Santos afirmó —en referencia a la operación militar colombiana en territorio ecuatoriano desarrollada un año antes—, que “golpear a terroristas que sistemáticamente están atentando contra la población de un país, así estos no se encuentren

¹⁸ UPRIMNY YEPES, Rodrigo y SÁNCHEZ DUQUE, Luz María, “Observaciones al Proyecto de Reforma Constitucional sobre Fuero Militar”, *Organización Dejusticia*, Bogotá, Colombia, ps. 2-3 http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.295.pdf. [Consultado el 26 de febrero de 2015]

¹⁹ TORRIJOS, Vicente R, “El relevo ministerial... *op. cit.*, p. 3.

dentro de su territorio, es un acto de legítima defensa y una doctrina cada vez más aceptada por el derecho internacional²⁰. Sus palabras generaron rápidas reacciones de los presidentes de Venezuela y Ecuador. De inmediato, el ministro de exteriores mostró su malestar por considerar abusiva la declaración en la medida en que ignoraba las funciones de cada cartera ministerial y, además, se apelaba a principios universales de manera acomodaticia²¹. En consecuencia, el Canciller Jaime Bermúdez advertía que el concepto de “legítima defensa” del Ministro Santos, según el cual se justificaban ataques a grupos armados ilegales en la frontera vecina, creaba focos de tensión con los presidentes de Venezuela y Ecuador. Además, el canciller cuestionó que Santos hiciera alusiones a asuntos de política exterior, propios de su cartera²².

Ante estas desavenencias entre Cancillería y Defensa, Álvaro Uribe ordenó que ambos ministros se reunieran bajo la orden de trabajar de manera “coordinada” en los temas relacionados con ambas carteras. Durante una hora y media ambos ministros debatieron con la presencia de la cúpula militar. Al término del encuentro el canciller dijo: “Es fundamental realizar acciones coordinadas y estamos dispuestos a trabajar articuladamente para tener una política integral”²³. A pesar de que el comunicado oficial daba por superado el entredicho, y “se revisaron los mecanismos de coordinación institucional y [se] unificaron criterios”²⁴, ello no implicó una coordinación mejor.

La forzada legalidad de Pinzón

Desde 2011, Juan Carlos Pinzón está en ejercicio de la cartera de defensa. Este ministro también provocó sismas internos por la ley que presentó al Congreso: la Ley estatutaria de la justicia penal militar, aprobada el 17 de junio de 2013.

Al conocerse el proyecto se desató una intensa polémica entre los defensores de derechos humanos. La Oficina en Colombia para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, vaticinaba que un eventual efecto de la ley es que los casos de falsos positivos terminarían en manos de la justicia penal militar. La revista *Semana*, agregaba: “Todo un blindaje jurídico por el que las Fuerzas Armadas venían clamando desde hace tiempo, que les servirá hasta cuando termine el conflicto armado”²⁵.

El proyecto asigna a la justicia militar una serie de decisiones que dan inmunidad a las Fuerzas Armadas, mientras que mantiene en la justicia ordinaria solamente una lista taxativa de siete delitos que serán siempre investigados y juzgados por la justicia ordinaria: los

²⁰ SEMANA, “Venezuela rechaza declaración de ministro de Defensa colombiano”, 3 de marzo de 2009, disponible en <http://www.semana.com/mundo/articulo/venezuela-rechaza-declaracion-ministro-defensa-colombiano/100677-3>. [Consultado el 22 de febrero de 2015]

²¹ TORRIJOS, Vicente R, “El relevo ministerial... *óp. cit.*, p. 3.

²² EL TIEMPO, “Con respaldo a Santos pero no a tesis de ‘legítima defensa’, Uribe puso fin a tensión en el Gobierno”, 4 de marzo de 2009, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4856900>. [Consultado el 26 de febrero de 2015]

²³ EL TIEMPO, “Encuentro de trabajo de Canciller con Ministro de Defensa, tras superar tensiones en el Gobierno”, 5 de marzo de 2009, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4858523>. [Consultado el 19 de febrero de 2015]

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ SEMANA, “Fuero penal militar ya tiene reglamentación”, 17 de junio de 2013, disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/fuero-penal-militar-tiene-reglamentacion/348019-3>. [Consultado el 19 de febrero de 2015]



crímenes de lesa humanidad, el genocidio, la desaparición forzada, la ejecución extrajudicial, la violencia sexual, la tortura y el desplazamiento forzado.

La ley deja en manos de los militares decidir qué grupos usan la violencia de forma intensa, requiriendo de una respuesta militar. José Miguel Vivanco, director de Human Rights Watch envió una carta polémica al Ministro Pinzón dando cuenta de las irregularidades que generaba esta ley que debilitaba la defensa de los derechos humanos²⁶.

Pero no solo los sectores vinculados a los derechos humanos criticaron la ley. Incluso dentro del mismo Gobierno hubo disidencias, ya que el proyecto no fue previamente conciliado por parte del Ministerio de Defensa, su creador, con otras agencias:

“Sin embargo, se presentó a la Unidad Nacional y al Congreso sin haber sido previamente concertado y conciliado con el resto de entidades del Gobierno que tienen que ver con el tema como el Ministerio de Justicia. Ni siquiera la Secretaría Jurídica de Palacio lo había visto”²⁷.

Las justificaciones de Pinzón aludían a “fortalecer la justicia penal militar dándole una mayor independencia; crear un marco jurídico claro para el uso de la fuerza por parte de los militares y para la protección de sociedad civil; y unas reglas claras para el juzgamiento de la fuerza pública”²⁸. La reforma al fuero penal militar, una promesa que el Presidente Santos les había hecho a los militares desde la campaña, fue celebrada por todo el alto mando militar. Pinzón, hijo, nieto de militares y casado con la hija de un militar, satisfacía las demandas de las fuerzas.

Hubo otra cuestión de peleas por el poder. Santos como presidente, tuvo una disputa con su Ministro Pinzón en enero de 2014. Santos había dado instrucciones a sus negociadores en los acuerdos de paz con las FARC, para iniciar “lo más pronto posible” la discusión del cese al fuego bilateral. El ministro de defensa lo desautorizó al señalar que el cese bilateral al fuego sólo se debe dar tras firmar la paz. “Mientras el presidente avanzaba en el desescalamiento del conflicto, su ministro de defensa aseguraba que las fuerzas militares mantendrían la ofensiva hasta que se firme el acuerdo de paz”²⁹.

Un mundo de divisiones

Juan Manuel Santos, ministro de la guerra como lo adjetivo un medio periodístico³⁰, o el

²⁶ Carta de José Miguel Vivanco al Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón, 8 de julio de 2014, file://ned-profile1/UserDesktop/rutd/Desktop/02%20Spain/Human%20Rights%20Watch%20-%20Carta%20al%20Ministro%20Pinzon%20sobre%20fuero%20militar%20-7%208%2014.pdf. [Consultado el 26 de febrero de 2015]

²⁷ LEON, Juanita, “¿Quieres entender la trascendencia del fuero militar aprobado en Colombia?”, *La Silla Vacía*, 13 de diciembre de 2012, <http://otramerica.com/radar/quieres-entender-la-trascendencia-fuero-militar-aprobado-colombia/2711>. [Consultado el 18 de febrero de 2015]

²⁸ LEON, Juanita, “Los diez puntos más polémicos de la ley de fuero militar”, 21 de marzo de 2013, *La Silla Vacía*, <http://lasillavacia.com/historia/los-diez-puntos-mas-polemicos-de-la-ley-de-fuero-militar-42490>. [Consultado el 18 febrero de 2015]

²⁹ SEMANA, “Ministerio de Defensa: ¿cambio de mando?”, 9 de marzo de 2015, disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/habra-cambio-de-mando-en-el-ministerio-de-defensa/420447-3>. [Consultado el 12 de marzo de 2015]

³⁰ MARSARES, “Juan Manuel Santos, el ministro de la guerra”, *Revista Equinoxio*, Bogotá, Colombia, 5 de marzo de 2009, <http://equinoxio.org/estancias/juan-manuel-santos-el-ministro-de-la-guerra-3438>. [Consultado el 21 de febrero de 2015]

hombre de la paz como lo llamó otro³¹, expresó en su discurso inicial como presidente:

"La palabra guerra no está en mi diccionario cuando pienso en las relaciones de Colombia con sus vecinos o con cualquier nación del planeta. Quien diga que quiere la guerra se ve que no ha tenido nunca la responsabilidad de enviar soldados a una guerra de verdad. Yo he tenido esa responsabilidad; yo he enviado a nuestros soldados, infantes de marina y policías a combatir el terrorismo; yo he consolado a sus viudas y a sus huérfanos, y sé lo doloroso que es esto"³².

La búsqueda de la paz en Colombia era su objetivo. El Ministerio de Defensa dejó de ser el centro de la política exterior y la canciller Holguín reconocida como una de los mejores ministros de la gestión Santos, por su pragmatismo, su carisma, el tacto que ha tenido con Gobiernos complicados ganó protagonismo³³.

Pero hubo sin embargo varios conflictos internos. A los numerosos cuestionamientos a la negociación con las FARC, se sumó la desclasificación de informaciones respecto al diferendo entre Colombia y Nicaragua por la delimitación marítima en el archipiélago de San Andrés. Santos quiere revelar públicamente las memorias de la comisión asesora de relaciones exteriores sobre la defensa ante la Corte de Justicia de La Haya por el litigio con Nicaragua³⁴. La finalidad de esta medida sería responsabilizar a los ex presidentes Andrés Pastrana y Álvaro Uribe por la fallida defensa ante La Haya. La revista *Semana* argumenta:

"El problema es que este ajuste de cuentas tendría un costo monumental para el país porque al levantar la reserva toda la estrategia de defensa frente a los pleitos que tenemos con Venezuela y Ecuador, por solo hablar de esos, quedarían expuestos... Si lo que se trata es de sacarse el clavo con Uribe, ¿no habrá otra forma de hacerlo que no le cueste tanto al país?"³⁵.

Podrían nombrarse otras cuestiones como la renuncia de Juan Daniel Jaramillo, por diferencias entre agencias, quien estaba diseñando la nueva estrategia de defensa de la Cancillería.³⁶ O las mutuas culpaciones entre Cancillería y Justicia cuando el caso de los falsos

³¹ OCHOA MOYANO, Adolfo, "La paz, la bandera de Juan Manuel Santos en su búsqueda de la reelección", *NoticiasRCN.com*, Bogotá, Colombia, 21 de noviembre de 2013, <http://www.noticiasrcn.com/nacional-politica/paz-bandera-santos-su-busqueda-reeleccion>. [Consultado el 21 de febrero de 2015]

³² SANTOS, Juan Manuel, "Le llegó la hora a Colombia", 7 de agosto de 2010, disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx. [Consultado el 18 de febrero de 2015]

³³ EL PAÍS, "El 'ranking' del gabinete ministerial del presidente Juan Manuel Santos", 6 de agosto de 2012, disponible en <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/ranking-del-gabinete-ministerial-del-presidente-juan-manuel-santos> [Consultado el 21 de febrero de 2015]

³⁴ En noviembre del 2012, la Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya (Holanda), falló la demanda de Nicaragua contra Colombia por la soberanía sobre el archipiélago de San Andrés. En la decisión, Colombia mantuvo la soberanía sobre las islas y cayos del archipiélago, pero perdió 70.000 kilómetros cuadrados de aguas territoriales.

³⁵ DUZÁN, María Jimena, "Cancillería en el aire", *Semana*, Bogotá, Colombia, 19 de enero de 2013, disponible en <http://www.semana.com/opinion/articulo/cancilleria-aire/330077-3>. [Consultado el 19 de febrero de 2015]

³⁶ En la prensa aparecieron varias notas respecto de las diferencias entre la Cancillería y la Comisión Asesora para la Política de Drogas, Comisión independiente y académica, creada por el gobierno colombiano para hacer una evaluación rigurosa de la política de drogas en Colombia. En su renuncia al cargo de director de la Comisión, Daniel Mejía Londoño dijo que no admitía que una institución del mismo gobierno haga cuestionamientos en su contra *SEMANA*, "¿Crisis en Comisión Asesora de política sobre Drogas?", 11 de octubre de 2013, disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/renuncia-presidente-de-comision-asesora-de-drogas-daniel-mejia-londono/360638-3>. [Consultado el 24 de febrero de 2015]



positivos llegó a la Corte Interamericana de Justicia, así como de la justicia con el presidente. En efecto, cuando en febrero de 2012 el Tribunal Superior de Bogotá ratificó la condena contra el Coronel Plazas Vega, el Presidente Santos criticó el fallo por “poner en la picota pública” al ejército. “Más bien nosotros le pedimos perdón al ejército por no haber sido lo suficientemente enfáticos en la admiración que le tenemos”³⁷.

Lo que surge de estas notas es que la racionalidad de los actores de la política exterior no es uniforme. Tal como explicaba Bueno de Mesquita, los líderes convierten su interés personal en decisiones y acciones de política exterior³⁸. En algunos pesa más los beneficios inmediatos, mientras que en otros, se imponen las regulaciones nacionales e internacionales. Diego Cardona confirma esa hipótesis: “Tradicionalmente, la política exterior colombiana ha estado muy relacionada con la política interna”. Y agrega unas líneas debajo: “la política exterior se convirtió en un instrumento al servicio de la seguridad democrática. Es lo que algunos analistas denominan como el proceso de securitización —o securización— de la política exterior”³⁹. Ese giro securitario fortaleció la capacidad de decisión del Ministerio de Defensa, menos profesionalizado que la Cancillería. Y fue también motor de las desavenencias entre ambas agencias. Otra especialista sostiene:

“Son de sobra conocidas las tensiones entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, y del primero también con el de Defensa Nacional y la Vicepresidencia de la República en asuntos como seguridad, derechos humanos y cooperación, entre otros”⁴⁰.

Cardona considera que en los procesos de toma de decisiones en política exterior se ha avanzado muy poco, y que aún falla el sistema de coordinación de políticas entre los Ministerios, por ello propone cambiar “las inútiles directivas presidenciales que a lo largo de varias décadas no han logrado dar coherencia suficiente a la administración pública”⁴¹.

En Colombia, como en el siguiente caso que se presenta, hay líderes fuertes, individualistas, competitivos y un proceso de toma de decisiones no institucionalizado y no estructurado. El resultado son superposiciones, contradicciones, comportamientos variables. Y se hace más visible lo que describe Hermann. La política exterior no puede quedar en manos de una figura, son temas complejos que requieren de asistencia técnica y de regularidad⁴².

Argentina y la soberanía amenazada

El segundo caso que permite ver la ausencia de coordinación entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa, corresponde a Argentina. Al igual que en el ejemplo anterior, también incide en la toma de decisión la autonomía residual de las Fuerzas Armadas. La retención del

³⁷ SEMANA, “Palacio de Justicia: la peor defensa, 23 de febrero de 2013, disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/palacio-justicia-peor-defensa/334353-3>. [Consultado el 19 de marzo de 2015]

³⁸ BRUNO DE MESQUITA, *op. cit.*, p. 156.

³⁹ CARDONA CARDONA, Diego “Introducción: ¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior?”, en CARDONA CARDONA, Diego (Editor) *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Fescol, 2011, p. xxxvi.

⁴⁰ ARDILA, “Prioridades e instrumentos... *op. cit.*, p. 94.

⁴¹ CARDONA CARDONA, “Introducción... *op. cit.*, p. xxxvii.

⁴² HERMANN and HERMANN, “Who Makes Foreign Policy... *op. cit.*, p. 368.

buque escuela de Argentina en Ghana es un caso que ofrece variadas facetas para el análisis de las relaciones internacionales.

Entre los años 2005 y 2010 los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández reestructuraron la deuda impaga que se arrastraba desde el default del año 2001. Se logró acordar con el 93% de los acreedores, con quitas de 65% y plazos más largos. A partir de este acuerdo, Argentina pagaba regularmente sus compromisos. Sin embargo, un 7% de los acreedores no aceptaron las nuevas condiciones, exigiendo cobrar la totalidad de sus inversiones. El proceso con estos acreedores se sustancia en el juzgado de Nueva York y la estrategia de esos fondos ha sido además el intentar retener bienes del Estado argentino para saldar parte de lo adeudado.

En consecuencia, por un pedido del fondo de inversiones NML, que reclamaba el pago de la deuda, el Gobierno de Ghana retuvo por setenta y siete días a la Fragata Libertad, buque escuela de la Armada argentina que realizaba su viaje de entrenamiento. ¿Cómo se llegó a esta situación? ¿Hubo desaciertos por parte de las autoridades de los Ministerios encargados de solventar este viaje de instrucción?

Según el recuento realizado por el periodista Horacio Verbitsky, quien tiene acceso a fuentes de información cercanas al Gobierno, la situación se inició el 23 de abril de 2012 cuando el Comodoro de la Armada Alfredo Blanco elevó al Secretario de Asuntos Internacionales de Defensa, Alfredo Forti, la ruta que realizaría la Fragata Libertad en su viaje de instrucción. En esa nota se solicitaba también que el Ministerio de Defensa gestionara ante la Cancillería la autorización para el ingreso de la nave a los puertos y aguas jurisdiccionales. Tres semanas después, el 14 de mayo, el mismo Comodoro Blanco notificó por nota a la Cancillería que por “razones operativas” no especificadas, la Fragata no tocaría el puerto de Lagos, el principal de Nigeria, sino el de Tema, en Ghana. El 23 de mayo, la Cancillería respondió con una nota del Secretario de Relaciones Exteriores, Eduardo Antonio Zuain, en la cual advertía que, dados los procesos judiciales abiertos contra Argentina “en diferentes jurisdicciones extranjeras, no puede garantizarse que su viaje de instrucción no pueda ser objeto de posibles reclamos, medidas precautorias o de ejecución durante su estadía en puertos extranjeros”⁴³.

Zuain informaba de la inconveniencia de visitar puertos europeos por los procesos judiciales contra Argentina que podrían dar lugar a embargos conforme al reglamento de la Unión Europea. Aunque reconocía que en otros países del itinerario informado no se tenía conocimiento de la existencia de reclamos judiciales, Zuain recomendaba:

“No obstante ello, cabe tener presente la intensa actividad de los “*hold outs*” que intentan acciones judiciales y embargos contra bienes de la República Argentina en distintos países sobre la base de títulos (bonos de la deuda externa) en los que nuestro país ha renunciado a las inmunidades de jurisdicción y de ejecución. A ello se suma el valor simbólico que posee la Fragata Libertad, que aseguraría una amplia repercusión mediática ante

⁴³ VERBITSKY, Horacio, “Hundidos”, Diario *Página 12*, Buenos Aires, 16 de octubre de 2012, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-205663-2012-10-16.html>. [Consultado el 17 de marzo de 2015]



algún supuesto de medida cautelar”⁴⁴.

No obstante, la Fragata mantuvo esa ruta hasta que fue retenida en el puerto de Tema, cerca de la capital de Ghana. Además del valor simbólico y político de esta acción, el Gobierno argentino debía pagar 50.000 dólares diarios por el costo portuario a lo que se sumaría luego los pagos a los letrados internacionales que defenderían a Argentina.

La situación no solo tocaba uno de los temas más conflictivos para el Gobierno argentino, como es la renegociación de la deuda, sino que además tuvo connotaciones de guerra. El día 24 de octubre de 2012 hubo un intento de copar la nave por parte de fuerzas de Ghana, para trasladar la nave a un sitio menos transitado del puerto. Los marinos de la Fragata repelieron el intento recurriendo a sus armas. Ya antes de este hecho las autoridades del país africano habían cortado el suministro de agua y electricidad a la nave, para presionar a la tripulación a moverse a otro sitio pues el muelle al que estaba amarrada la Fragata impedía que se alquilara a otros buques⁴⁵. El director del puerto, Jacob Kwabla Adorkor, estimaba perder cerca de 60.000 dólares diarios por no poder ingresar en ese sitio a otras embarcaciones comerciales. La intención del director del puerto era remolcar la Libertad a un kilómetro de donde se encontraba. Pero cuando los funcionarios intentaron acceder al barco, los marinos argentinos levantaron la plancha que les unía con la tierra. Los funcionarios siguieron intentándolo y fueron repelidos con mangueras de agua. Intentaron entonces abordar la nave con una grúa, pero varios marinos apuntaron sus armas de fuego contra ellos⁴⁶.

En esa sucesión de torpezas, se sumó el hecho de la fuga de la Fragata antes de que la Justicia de Ghana lo autorizara. Frente al fallo adverso de la Corte Superior de Ghana, Argentina se presentó luego ante el Tribunal Internacional de Derecho al Mar. El 15 de diciembre de 2012, más de dos meses después de la retención de la Fragata, este tribunal ordenó a Ghana, por unanimidad, su inmediata liberación. Argumentó que un buque de guerra es una “expresión de soberanía argentina que tiene inmunidad de acuerdo al derecho internacional”⁴⁷. En efecto, los acuerdos marítimos internacionales no permiten la captura de la nave insignia de un país por un reclamo financiero. Ambas naciones son signatarias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, aprobada en 1982 y que rige desde 1994. Ghana fue el sexto en ratificarla, en 1983, y la Argentina el cuadragésimo tercero en 1995. Según el artículo 32 de la Subsección C. de la Convención (“Normas aplicables a los buques de guerra y a otros buques de estado destinados a fines no comerciales”), tales naves están protegidas por inmunidad soberana y en consecuencia libres de requisas y embargos. Las resoluciones parten del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, el órgano judicial creado por la Convención, con sede en Hamburgo, Alemania. Lo integran veintidós especialistas en

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ IRIGARAY, Juan Ignacio, “La ‘guerra’ de Argentina y Ghana por la Fragata ‘Libertad’”, *El Mundo*, España, 12 de noviembre de 2012, <http://www.elmundo.es/america/2012/11/12/argentina/1352748959.html> [Consultado el 17 de marzo de 2015]

⁴⁶ PEREGIL, Francisco, “Crece la tensión entre Ghana y Argentina por el embargo de una fragata”, *El País*, Madrid, 12 de noviembre de 2012, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2012/11/12/actualidad/1352720389_339272.html [Consultado el 17 de marzo de 2015]

⁴⁷ ITLOS/PRESS 183, “Communiqué de presse, L’audience publique, en l’affaire de l’«ara libertad» (argentine c. Ghana) se tiendra les 29 et 30 novembre 2012”, 22 de noviembre de 2012, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_french/PR_183_F.pdf [Consultado el 17 de marzo de 2015]

derecho del mar independientes. Pero los fallos de este tribunal no son válidos en Ghana si no son ratificados por su Corte Suprema. Y cuando el 19 de diciembre el buque insignia argentino partió del Puerto de Tema, la Corte Suprema de Ghana todavía no se había expedido.

Simultáneamente, el incidente fue también llevado a las Naciones Unidas, donde el Canciller Héctor Timerman presentó un pedido de mediación al Secretario General. Ban Ki-moon realizó una gestión personal ante el Gobierno ghanés de John Dramani Mahama para analizar una salida diplomática al conflicto.

Recién el 20 de junio del 2013, la Corte Suprema de Ghana liberó oficialmente a la Fragata Libertad dejando constancia de su "huida" del Puerto de Tema casi seis meses antes. El fallo expresa: "Mientras que estaban pendientes estos procedimientos (judiciales) la Fragata Libertad, el buque de guerra argentino, se fue de Ghana en violación de las órdenes del Tribunal Supremo"⁴⁸.

Sin responsables

El Gobierno argentino consideró a los hechos como una alta prioridad política. Eso se refleja en las palabras de la Presidente, Cristina Fernández de Kirchner quien proclamó: "Mientras yo sea presidenta se podrán quedar con la Fragata (Libertad) pero con la dignidad y la soberanía de Argentina no se va a quedar ningún 'fondo buitres' ni nadie"⁴⁹. Sin embargo, estas palabras no derivaron en un mandato presidencial que ordenara las contradictorias decisiones.

Las interpretaciones sobre la responsabilidad de los funcionarios que autorizaron este viaje son divergentes pero todas apuntan a la ausencia de coordinación ministerial y a la autonomía de los militares. Verbitsky, fue muy preciso en sus afirmaciones: "La única cobertura que la Armada podría alegar es que el Ministerio de Defensa no puso objeciones a lo decidido por sus mandos, dada la reautonomización de las Fuerzas Armadas permitida por el Ministro Puricelli y su secretario de asuntos estratégicos y militares, Oscar Cuattromo"⁵⁰. El periodista y ex Embajador en Portugal del Gobierno de Carlos Menem, Jorge Asís, alguien que se supone muy conectado a los servicios de inteligencia del estado, afirmaba en su página blog: "El papelón podía haberse evitado si los ministros dialogaran entre sí"⁵¹.

Otro hecho que constata la desconexión entre Ministerios es que la primera noticia pública acerca del incidente se conoció por fuentes militares. Ese mismo día, horas más tarde, el Ministerio de Defensa dio un comunicado dando su versión de los hechos, mientras que la Cancillería no dio información oficial⁵².

⁴⁸ BARON, Ana, "La justicia de Ghana dice que la Fragata Libertad se escapó", *Diario Clarín*, Buenos Aires, 29 de octubre de 2014, http://www.clarin.com/politica/Fragata_Libertad-Ghana-fondos_buitres_0_1238876275.html. Consulta 12 de marzo de 2015.

⁴⁹ IRIGARAY, Juan Ignacio, "La 'guerra' de Argentina... *op. cit.*

⁵⁰ VERBITSKY, Horacio, *Hundidos, op. cit.*

⁵¹ COTTANI, Serenella "La Fragata y Los Buitres", Corresponsal itinerante para *JorgeAsisDigital.com*, 17 octubre, 2012, <http://www.jorgeasisdigital.com/2012/10/17/la-fragata-y-los-buitres/>. [Consultado el 12 de marzo de 2015]

⁵² NIEBIESKIKWIAT, Natasha, "Los marinos impidieron con armas el traslado de la Fragata en Ghana", *Clarín*, 9 de diciembre de 2012, http://www.clarin.com/politica/marinos-impidieron-traslado-Fragata-Ghana_0_808119327.html. [Consultado el 17 de marzo de 2015]



En una revista vinculada a la Armada, Nuestro Mar, se sostenía: "En el Ministerio de Defensa y en la Armada argentina apuntan al canciller Héctor Timerman como el responsable de que la Fragata Libertad haya llegado al puerto de Accra, del que no ha podido salir"⁵³. Y agregaba que según las fuentes de Defensa:

"los altos jefes de la Armada y funcionarios del Ministerio que dirige Arturo Puricelli intentaron, en vano, convencer al canciller de evitar los puertos africanos (con la única excepción de la República de Sudáfrica) por el riesgo a que la Fragata fuera embargada y, en especial, por la total falta de relaciones protocolares, y en especial navales, con países como Nigeria, Ghana y la propia Angola de Cristina Fernández y Guillermo Moreno"⁵⁴.

La versión dada por un alto oficial de la Armada que pidió el anonimato es que fue el Ministerio de Defensa quien propuso tocar los puertos Nigeria, Senegal, Angola, Namibia y Sudáfrica. Pero la afirmación más interesante que aporta este oficial es que el Ministro de Defensa Puricelli no se había comunicado nunca con su par ghanés, algo que si había realizado un oficial a cargo de la operatoria de la Fragata Libertad. Las negociaciones entre Ministerios de Defensa, entonces, las llevaban inicialmente el ministro de Ghana y un contralmirante.

Según otra fuente periodística, fue por intervención del Secretario de Comercio, Guillermo Moreno, que la Fragata sumó paradas en puertos africanos. Pues pese a los riesgos que se percibían,

"los ministros decidieron seguir adelante, ya que los ideólogos eran precisamente funcionarios del área comercial, la prioridad presidencial: la secretaria de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Cancillería, Cecilia Nahón, y el secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno"⁵⁵.

Moreno había puesto la piedra fundamental en el continente africano con el viaje a Angola que anticipó el tour de Cristina Fernández. De esta manera, con la idea de incorporar la cooperación Sur-Sur, y un intercambio cultural argentino-africano, la emblemática Fragata de la Armada incorporó nuevos puertos: Casablanca (Marruecos); Dakar (Senegal); Tema (Ghana); Luanda (Angola); Walvis Bay (Namibia); Ciudad del Cabo (Sudáfrica). Debería volver a Buenos Aires el 8 de diciembre.

Por su parte, el diario de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, Tiempo Militar, mantuvo un discurso afín al relato oficial, informando que un comunicado conjunto, ambas carteras, Cancillería y Defensa, consideraron que la decisión de la Justicia africana "agrega a la cuestión

⁵³ NUESTRO MAR, "Fragata Libertad detenida en Ghana: ¿Quién tiene la culpa?", Buenos Aires, s/f, disponible en <http://www.nuestromar.org/noticias/15-10-12/fragata-libertad-detenido-en-ghana-%C2%BFqui%C3%A9n-tiene-culpa>. [Consultado el 18 de marzo de 2015]

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ NIEBIESKIKWIAT, Natasha, "Gestión de apuro en Ghana para liberar a la fragata", *Clarín*, 16 de octubre de 2012, http://www.clarin.com/sociedad/Gestion-apuro-Ghana-liberar-Fragata_0_793720660.html. Consulta 18 de marzo de 2015. Ver también VERBITSKY, Horacio, "No se Ghana para sustos" *Página 12*, 14 de octubre de 2012, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-205528-2012-10-14.html>. [Consultado el 18 de marzo de 2015]

judicial una dimensión política que afecta las relaciones bilaterales”⁵⁶.

La responsabilidad no era sólo un asunto nacional. La tripulación de la Fragata estaba compuesta por 326 personas, entre los cuales había ocho marinos de Uruguay, quince de Chile, y en menor número, miembros de la Armada de Brasil, Paraguay, Ecuador, Sudáfrica y Venezuela.

Resultados de la crisis

Una de las consecuencias de las diferencias entre agencias y los errores del recorrido de la Fragata fue el desplazamiento de varios funcionarios. Primero, fue el pase a disponibilidad del Secretario General Naval, Contraalmirante Luis María González Day. Antes de ser relevado, el Contraalmirante González Day dijo que el ingreso de la Fragata en el puerto de Tema fue una decisión del Gobierno nacional en lo que definió como “un proceso cooperativo interministerial”. A raíz de esa impericia se desató una “guerra” entre los Ministerios de Exteriores, Defensa y la Armada⁵⁷. Asimismo se dispuso el pase a disponibilidad del Director General de Organización y Doctrina de la Armada, Comodoro Alfredo Mario Blanco, quien fue, “conforme a la documentación que obra en ese Ministerio”, el que ordenó “el cambio de destino” de la Fragata “por razones operativas”⁵⁸. Luego siguió el pedido de retiro al Jefe de Estado Mayor General de la Armada, Almirante Carlos Alberto Paz, a quien se le atribuyó en última instancia la responsabilidad por la escala en Ghana. Incluso, el Ministro Arturo Puricelli presentó su renuncia que no fue aceptada, en ese momento, por la presidente⁵⁹.

El periodista Horacio Verbitsky consideraba que esas renunciadas de la cúpula naval “no resuelven la crisis en Defensa... Puricelli ausente en la Casa Rosada. No da cuenta de la grave responsabilidad política del Ministerio de Defensa”⁶⁰. Según el periodista “Un indicador de la hondura de la crisis se vio anoche en la Casa Rosada: Arturo Puricelli no asistió al acto encabezado por CFK [Cristina Fernández de Kirchner], al que sí fue invitado su colega de Relaciones Exteriores, Héctor Timerman, quien luego del acto se reunió con la presidente”⁶¹. Y en otro artículo explicaba que: “Mientras en el área de Defensa responsabilizaron por la definición del recorrido a la Cancillería, (...) La nota de la Armada del 14 de mayo es un dato duro que plantea un panorama muy diferente al de estos editoriales o partes de Acción Psicológica.”⁶² O sea, Verbitsky defendía la acción de la Cancillería responsabilizando enteramente al ministro de defensa y a las Fuerzas Armadas. ¿Era una argumentación en pos del bien público o un deseo personal vinculado a su evaluación negativa sobre los funcionarios

⁵⁶ TIEMPO MILITAR, “Los viceministros de defensa y relaciones exteriores tratarán de destrabar en Ghana el bloqueo y amenaza de remate que pende sobre la inmovilizada Fragata Libertad”, 11 Octubre 2012, disponible en <http://tiempomilitar.com.ar/index.php/armada/767-los-viceministros-de-defensa-y-relaciones-exteriores-trataran-de-destrabar-en-ghana-el-bloqueo-y-amenaza-de-remate-que-pende-sobre-la-inmovilizada-fragata-libertad>. [Consultado el 18 de marzo de 2015]

⁵⁷ IRIGARAY, Juan Ignacio, “La ‘guerra’ de Argentina... *op. cit.*”

⁵⁸ OZ, Fernando, “Por la crisis de la fragata Libertad, Puricelli renunció pero CFK dijo no”, *Diario Perfil*, Buenos Aires, 20 de octubre de 2012, <http://www.perfil.com/ediciones/politica/-201210-720-0072.html>. [Consultado el 12 de marzo de 2015]

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ VERBITSKY, Hundidos, *op. cit.*

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² VERBITSKY, No se Ghana para sustos, *op. cit.*



del Ministerio de Defensa?

Mariano de Vedia escribió en *La Nación* que los dos ministros “disentían sobre la conveniencia de que el buque atracara en esas costas”. Y agregaba para sustentar sus afirmaciones: “La Armada no quería ir a Ghana. Casi no hay intercambio entre las fuerzas militares de ambos países, allá no hay agregado naval ni militar y no se conoce el terreno”⁶³, coincidiendo con los argumentos de los marinos. Las contradicciones entre Defensa y Cancillería se explican también porque los dos ministros responden a coaliciones de poder diferente⁶⁴.

En cambio, la información dada por Aviación argentina, una red de intercambio vinculada a la Fuerza Aérea, decía:

“Mientras siguen acusándose uno a otro, por ahora Puricelli resiste la presión a pesar de que un sector del Gobierno apunta directamente a él como el funcionario de mayor rango que permitió que la Fragata pasara por Ghana a pesar del riesgo de que quedara embargada por los reclamos de los bonistas extranjeros que no entraron en el canje de deuda”⁶⁵.

En suma, es evidente la falta de comunicación y entendimiento entre los Ministerios de Exteriores y de Defensa. Ante esa falta de coordinación, ante ese vacío, la Armada jugó sus propias cartas. El castigo sobre los oficiales de la marina fue una salida fácil para que los traspies no recayeran en los funcionarios políticos, a quienes correspondía organizar esas actividades, más aun existiendo un contexto externo muy desfavorable a los intereses de Argentina.

El Ministro Arturo Puricelli también dejó el Ministerio de Defensa, en mayo de 2013, pero no como resultado de esta crisis, sino en función de sus desaciertos en la campaña Antártica y ante la movilización de oficiales por cuestiones salariales. Sin embargo no hubo castigo, se lo nombró ministro de seguridad, cargo para el cual, igual que en defensa, no tenía ninguna preparación. Siete meses después dejaba el gabinete.

Podría suponerse que tremenda crisis produjo un mejoramiento en la forma de gestionar las cuestiones de política exterior de defensa. No es el caso. No hubo aprendizaje. Pese a los costos que tuvo para el Estado argentino, la gestión se mantiene por carriles paralelos, y la más de las veces, de forma competitiva.

Retomando las ideas iniciales

Se podrían tomar otros casos en los cuales se manifiestan las diferencias y tensiones entre agencias. Por ejemplo, el caso de los suboficiales de la Marina de Guerra peruana procesados por haber vendido información confidencial a agentes de Inteligencia Militar chilena, demostración de los vacíos en la toma de decisión. La situación dio lugar a acusaciones

⁶³ DE VEDIA, Mariano, “Chispazos entre Defensa y Cancillería por la Fragata”, *diario La Nación*, Buenos Aires, 13 de octubre de 2012, <http://www.lanacion.com.ar/1516924-chispazos-entre-defensa-y-cancilleria-por-la-fragata>. [Consultado el 20 de marzo de 2015]

⁶⁴ HERMANN and HERMANN, “Who Makes Foreign... op. cit., 368-369.

⁶⁵ FORO AVIACIÓN ARGENTINA, “Libertad a la fragata”, 18 de octubre de 2012, disponible en <http://www.aviacionargentina.net/foros/printthread.php?t=7586&page=33>. [Consultado el 20 de marzo de 2015]

cruzadas entre Cancillería, Defensa y la Presidencia de Perú para definir una estrategia ante esos hechos⁶⁶. Pero también deja entrever el accionar de los militares chilenos sin mandato de las autoridades civiles. El Canciller de Chile, Heraldito Muñoz replicó ante la prensa: "Chile no acepta ni promueve acciones de espionaje ni en otros estados ni en nuestro territorio". La Armada chilena funcionó autónomamente. Como consecuencia de esas diferencias el Presidente de Perú, Ollanta Humala sustituyó al Ministro de Relaciones Exteriores, Gonzalo Gutiérrez, a quien reemplazó con la Embajadora María Liliana Sánchez Vargas de Ríos⁶⁷.

Asimismo, se vio recientemente el insólito comportamiento del Ministro de Defensa de Bolivia que se presentó en Chile con una chaqueta que tenía el mensaje "El mar es de Bolivia". En el contexto de medidas de ayuda humanitaria por las inundaciones en el norte chileno, el Presidente Evo Morales destituyó al Ministro de Defensa Jorge Ledezma. Morales dijo: "Nunca manejamos el tema humanitario con fines políticos"⁶⁸.

El corolario que quiero extraer de estos ejemplos lleva a una debate que vengo sosteniendo desde hace varios años. Las Fuerzas Armadas ya no son en América Latina un factor de poder como sucedió en el pasado. Antes, el problema era el control o lo que se conoce como la Doctrina Betancourt⁶⁹. En estos últimos tiempos la cuestión es la creación de una política de defensa profesional, institucionalizada y con una burocracia civil entrenada y competente. Teniendo presente que las naciones latinoamericanas amplían progresivamente su inserción regional y global, cada vez más habrá relaciones externas. Cada vez más, será este un componente central de la gestión de los Gobiernos. Y por ello, para que un estado participe efectivamente de esa agenda internacional, la coherencia política y la idoneidad para los cargos será un asunto clave en el progreso democrático de los países. ●

⁶⁶ Ver entre otros: MALIG, E. y ARTAZA, F., "Gobierno peruano presiona a Chile para que sancione a involucrados en caso espías", *La Tercera*, Santiago, Chile, 6 de marzo de 2015, <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/03/674-619524-9-gobierno-peruano-presiona-a-chile-para-que-sancione-a-involucrados-en-caso.shtml>. [Consultado el 14 de abril de 2015]; LA TERCERA, "Caso espías: ex canciller peruano cuestiona estrategia de Humala", 9 de marzo de 2015, disponible en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/03/680-619849-9-caso-espias-ex-canciller-peruano-cuestiona-estrategia-de-humala.shtml>. [Consultado el 15 de abril de 2015]; EL UNIVERSO, "Tensión entre Perú y Chile por supuestos espías", 8 de marzo de 2015, disponible en <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/03/08/nota/4630986/tension-peru-chile-supuestos-espias>. [Consultado el 15 de abril de 2015]

⁶⁷ GRUPO RPP, "Ana María Sánchez reemplaza a Gonzalo Gutiérrez en Cancillería", 02 de Abril 2015, disponible en http://www.rpp.com.pe/2015-04-02-ana-maria-sanchez-reemplaza-a-gonzalo-gutierrez-en-cancilleria-noticia_784032.html. [Consultado el 14 de abril de 2015]

⁶⁸ CNN EN ESPAÑOL, "Evo Morales destituye a su ministro de Defensa", 31 de marzo de 2015, disponible en <http://cnnespanol.cnn.com/2015/03/31/evo-morales-destituye-a-ministro-de-defensa-tras-polemica-visita-a-chile/>. [Consultado el 16 de abril de 2015]

⁶⁹ La Doctrina Betancourt de disuasión de los golpes de estado es una declaración realizada por el presidente Rómulo Ernesto Betancourt Bello, presidente de Venezuela (1945-1948 y 1959-1964) en ocasión de su segunda asunción a la presidencia. Su petición era: "Solicitaremos cooperación de otros gobiernos democráticos de América para pedir, unidos, que la OEA excluya de su seno a los gobiernos dictatoriales porque no sólo afrontan la dignidad de América, sino también porque el Artículo 1 de la Carta de Bogotá, Acta constitutiva de la OEA establece que sólo pueden formar parte de este organismo los gobiernos de origen respetable nacidos de la expresión popular, a través de la única fuente legítima de poder que son las elecciones libremente realizadas. Regímenes que no respeten los derechos humanos, que conculquen las libertades de sus ciudadanos y los tiranice con respaldo de las políticas totalitarias, deben ser sometidos a riguroso cordón sanitario y erradicados mediante la acción pacífica colectiva de la comunidad jurídica internacional." LANGUE, Frédérique, "Rómulo Betancourt. Liderazgo democrático versus personalismo en tiempos de celebraciones," *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, N° 21. Primer semestre de 2009, ps. 226-238.



Bibliografía

- ALLISON, Graham T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown, Boston, 1971
- ARDILA, Martha, "Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia", en CARDONA BENDOR, Jonathan and HAMMOND, Thomas H. "Rethinking Allison's Models", *The American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2, June 1992, ps. 301-322
- BUENO DE MESQUITA, Bruce, "Los pilares de la política internacional", *Relaciones Internacionales*, No 13, GERI-UNAM, España, febrero de 2010, p. 141.
- CARDONA, Diego (Ed.) *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Fescol, 2011.
- BARON, Ana, "La justicia de Ghana dice que la Fragata Libertad se escapó", *Diario Clarín*, Buenos Aires, 29 de octubre de 2014, http://www.clarin.com/politica/Fragata_Libertad-Ghana-fondos_buitre_0_1238876275.html. [Consultado el 12 de marzo de 2015]
- CARDONA CARDONA, Diego "Introducción: ¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior?", en CARDONA CARDONA, Diego (Editor) *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Fescol, 2011, p. xxxvi.
- Carta de José Miguel Vivanco al Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón, 8 de julio de 2014, file:///ned-profile1/UserDesktop/rutd/Desktop/02%20Spain/Human%20Rights%20Watch%20-%20Carta%20al%20Ministro%20Pinzon%20sobre%20fuero%20militar%20-7%208%2014.pdf [Consultado el 26 de febrero de 2015]
- COTTANI, Serenella "La Fragata y Los Buitreros", Corresponsal itinerante para *JorgeAsisDigital.com*, 17 octubre, 2012, <http://www.jorgeasisdigital.com/2012/10/17/la-fragata-y-los-buitreros/>. [Consultado el 12 de marzo de 2015]
- CNN EN ESPAÑOL, "Evo Morales destituye a su ministro de Defensa", 31 de marzo de 2015, disponible en <http://cnnespanol.cnn.com/2015/03/31/evo-morales-destituye-a-ministro-de-defensa-tras-polemica-visita-a-chile/>. [Consultado el 16 de abril de 2015]
- DE VEDIA, Mariano, "Chispazos entre Defensa y Cancillería por la Fragata", *diario La Nación*, Buenos Aires, 13 de octubre de 2012, <http://www.lanacion.com.ar/1516924-chispazos-entre-defensa-y-cancilleria-por-la-fragata>. [Consultado el 20 de marzo de 2015]
- DUZÁN, María Jimena, "Cancillería en el aire", *Semana*, Bogotá, Colombia, 19 de enero de 2013, disponible en <http://www.semana.com/opinion/articulo/cancilleria-aire/330077-3>. [Consultado el 19 de febrero de 2015]
- EL PAÍS, "El 'ranking' del gabinete ministerial del presidente Juan Manuel Santos", 6 de agosto de 2012, disponible en <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/ranking-del-gabinete-ministerial-del-presidente-juan-manuel-santos> [Consultado el 21 de febrero de 2015]
- EL TIEMPO, "Con respaldo a Santos pero no a tesis de 'legítima defensa', Uribe puso fin a tensión en el Gobierno", 4 de marzo de 2009, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4856900>. [Consultado el 26 de febrero de 2015]
- EL TIEMPO, "Encuentro de trabajo de Canciller con Ministro de Defensa, tras superar tensiones en el Gobierno", 5 de marzo de 2009, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4858523>. [Consultado el 19 de febrero de 2015]
- EL TIEMPO, "Santos, un hombre que siempre tuvo claro que quería ser Presidente", 20 de junio de 2010, disponible en http://www.eltiempo.com/elecciones2010/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-7764280.html [Consultado el 26 de febrero de 2015]
- EL UNIVERSO, "Tensión entre Perú y Chile por supuestos espías", 8 de marzo de 2015, disponible en <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/03/08/nota/4630986/tension-peru-chile-supuestos-espias>. [Consultado el 15 de abril de 2015]
- FORO AVIACIÓN ARGENTINA "Libertad a la fragata", 18 de octubre de 2012, disponible en <http://www.aviacionargentina.net/foros/printthread.php?t=7586&page=33>. [Consultado el 20 de marzo de 2015]
- GROSS-STEIN, Janice, "Foreign policy decision-making: rational, psychological, and neurological models," SMITH, Steve, HADFIELD, Amelia, and DUNNE, Tim, editors, *Foreign Policy: Theories*,

- Actors, Cases*, Oxford University Press, New York, 2008
- GRUPO RPP, "Ana María Sánchez reemplaza a Gonzalo Gutiérrez en Cancillería", 02 de Abril 2015, disponible en http://www.rpp.com.pe/2015-04-02-ana-maria-sanchez-reemplaza-a-gonzalo-gutierrez-en-cancilleria-noticia_784032.html. [Consultado el 14 de abril de 2015]
- HERMANN, Margaret G. and HAGAN, Joe D. "International Decision Making: Leadership Matters", *Foreign Policy*, No. 110, Special Edition Frontiers of Knowledge, Spring, 1998, ps. 124-137.
- HERMANN, Margaret G. and HERMANN, Charles F. "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry", *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No 4, December 1989
- IRIGARAY, Juan Ignacio, "La 'guerra' de Argentina y Ghana por la fragata 'Libertad', *El Mundo*, España, 12 de noviembre de 2012, <http://www.elmundo.es/america/2012/11/12/argentina/1352748959.html> 12/11/12. [Consultado el 17 de marzo de 2015]
- ITLOS/PRESS 183, "Communiqué de presse, L'audience publique, en l'affaire de l'«ara libertad» (argentine c. Ghana) se tiendra les 29 et 30 novembre 2012", 22 de noviembre de 2012, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_french/PR_183_F.pdf [Consultado el 17 de marzo de 2015]
- KRASNER, Stephen D., "Are Bureaucracies important? (Or Allison Wonderland)", *Foreign Policy*, No. 7, Summer, 1972, ps. 159-179
- LA TERCERA, "Caso espías: ex canciller peruano cuestiona estrategia de Humala", Santiago, Chile, 9 de marzo de 2015, disponible en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/03/680-619849-9-caso-espias-ex-canciller-peruano-cuestiona-estrategia-de-humala.shtml>. [Consultado el 15 de abril de 2015]
- LANGUE, Frédérique, "Rómulo Betancourt. Liderazgo democrático versus personalismo en tiempos de celebraciones," Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, N° 21. Primer semestre de 2009, ps. 226-238.
- LEON, Juanita, "¿Quieres entender la trascendencia del fuero militar aprobado en Colombia?", *La Silla Vacía*, 13 de diciembre de 2012, <http://otramerica.com/radar/quieres-entender-la-trascendencia-fuero-militar-aprobado-colombia/2711>. [Consultado el 18 de febrero de 2015]
- LEON, Juanita, "Los diez puntos más polémicos de la ley de fuero militar", 21 de marzo de 2013, *La Silla Vacía*, <http://lasillavacia.com/historia/los-diez-puntos-mas-polemicos-de-la-ley-de-fuero-militar-42490>. [Consultado el 18 de febrero de 2015]
- MALIG, E. y ARTAZA, F., "Gobierno peruano presiona a Chile para que sancione a involucrados en caso espías", *La Tercera*, Santiago, Chile, 6 de marzo de 2015, <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/03/674-619524-9-gobierno-peruano-presiona-a-chile-para-que-sancione-a-involucrados-en-caso.shtml>. [Consultado el 14 de abril de 2015]
- MARSARES, "Juan Manuel Santos, el ministro de la guerra", Revista *Equinoxio*, Bogotá, Colombia, 5 de marzo de 2009, <http://equinoxio.org/estancias/juan-manuel-santos-el-ministro-de-la-guerra-3438>. [Consultado el 21 de febrero de 2015]
- NED LEBOW, Richard, "The Cuba Missile Crisis: Reading the Lessons Correctly", *Political Science Quarterly*, Vol. 98, No. 3, Autumn, 1983, ps. 431-458.
- NIEBIESKIKWIAT, Natasha, "Gestión de apuro en Ghana para liberar a la fragata", *Clarín*, 16 de octubre de 2012, disponible en http://www.clarin.com/sociedad/Gestion-apuro-Ghana-liberar-Fragata_0_793720660.html. [Consultado el 18 de marzo de 2015]
- NIEBIESKIKWIAT, Natasha, "Los marinos impidieron con armas el traslado de la Fragata en Ghana", *Clarín*, 9 de diciembre de 2012, http://www.clarin.com/politica/marinos-impidieron-traslado-Fragata-Ghana_0_808119327.html. [Consultado el 17 de marzo de 2015]
- NUESTRO MAR, "Fragata Libertad detenida en Ghana: ¿Quién tiene la culpa?", Buenos Aires, s/f, disponible en <http://www.nuestromar.org/noticias/15-10-12/fragata-libertad-detenido-en-ghana-%C2%BFqui%C3%A9n-tiene-culpa>. [Consultado el 18 de marzo de 2015]
- OCHOA MOYANO, Adolfo, "La paz, la bandera de Juan Manuel Santos en su búsqueda de la reelección", *NoticiasRCN.com*, Bogotá, Colombia, 21 de noviembre de 2013, <http://www.noticiasrcn.com/nacional-politica/paz-bandera-santos-su-busqueda-reeleccion>. [Consultado el 21 de febrero de 2015]



- 2015]
- OZ, Fernando, "Por la crisis de la fragata Libertad, Puricelli renunció pero CFK dijo no", *Diario Perfil*, Buenos Aires, 20 de octubre de 2012, <http://www.perfil.com/ediciones/politica/-201210-720-0072.html>. [Consultado el 12 de marzo de 2015]
- PEREGIL, Francisco, "" Crece la tensión entre Ghana y Argentina por el embargo de una fragata", *El País*, Madrid, 12 de noviembre de 2012, http://internacional.elpais.com/internacional/2012/11/12/actualidad/1352720389_339272.html 12/11/12. [Consultado el 17 de marzo de 2015]
- SANTOS, Juan Manuel, "Le llegó la hora a Colombia", 7 de agosto de 2010, disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx. [Consultado el 18 de febrero de 2015]
- SEMANA, "¿Crisis en Comisión Asesora de política sobre Drogas?", 11 de octubre de 2013, disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/renuncia-presidente-de-comision-asesora-de-drogas-daniel-mejia-londono/360638-3>. [Consultado el 24 de febrero de 2015]
- SEMANA, "Fuero penal militar ya tiene reglamentación", 17 de junio de 2013, disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/fuero-penal-militar-tiene-reglamentacion/348019-3>. [Consultado el 19 de febrero de 2015]
- SEMANA, "Ministerio de Defensa: ¿cambio de mando?", 9 de marzo de 2015, disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/habra-cambio-de-mando-en-el-ministerio-de-defensa/420447-3>. [Consultado el 12 de marzo de 2015]
- SEMANA, "Palacio de Justicia: la peor defensa, 23 de febrero de 2013, disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/palacio-justicia-peor-defensa/334353-3>. [Consultado el 19 de marzo de 2015]
- SEMANA, "Venezuela rechaza declaración de ministro de Defensa colombiano", 3 de marzo de 2009, disponible en <http://www.semana.com/mundo/articulo/venezuela-rechaza-declaracion-ministro-defensa-colombiano/100677-3>. [Consultado el 22 de febrero de 2015]
- TIEMPO MILITAR, "Los viceministros de defensa y relaciones exteriores tratarán de destrabar en Ghana el bloqueo y amenaza de remate que pende sobre la inmovilizada Fragata Libertad", 11 Octubre 2012, disponible en <http://tiempomilitar.com.ar/index.php/armada/767-los-viceministros-de-defensa-y-relaciones-exteriores-trataran-de-destrabar-en-ghana-el-bloqueo-y-amenaza-de-remate-que-pende-sobre-la-inmovilizada-fragata-libertad>. [Consultado el 18 de marzo de 2015]
- TORRIJOS, Vicente R, "El relevo ministerial en la política colombiana de seguridad y defensa: ¿nueva agenda?, ¿nuevas amenazas?", *Real Instituto Elcano*, Área: América Latina, ARI 123/2009, Madrid, agosto de 2009, p. 2.
- UPRIMNY YEPES, Rodrigo y SÁNCHEZ DUQUE, Luz María, "Observaciones al Proyecto de Reforma Constitucional sobre Fuero Militar", *Organización Dejusticia*, Bogotá, Colombia, ps. 2-3 http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.295.pdf. [Consultado el 26 de febrero de 2015]
- VERBITSKY, Horacio "No se Ghana para sustos" *Página 12*, 14 de octubre de 2012, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-205528-2012-10-14.html>. [Consultado el 18 de marzo de 2015]
- VERBITSKY, Horacio, "Hundidos", *Página 12*, Buenos Aires, 16 de octubre de 2012, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-205663-2012-10-16.html>. [Consultado el 17 de marzo de 2015]
- WENDT, Alexander Social Theory of International Politics. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 1999.