

SEGURIDAD Y DEFENSA I

Luis Alexander Montero Moncada

Editor



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA

"General Rafael Reyes Prieto"

Colombia

 Planeta

SEGURIDAD Y DEFENSA I

Luis Alexander Montero Moncada

Editor



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

Catalogación en la publicación Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” Seguridad y Defensa I /Editor Luis Alexander Montero Moncada – Bogotá: Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, 2021.

Editorial: Editorial Planeta Colombiana S.A.

1 volumen: 186 Páginas, ilustraciones; 15x23cm.

ISBN 13: 978-958-42-9985-7 - ISBN 10: 958-42-9985-9

1. Las teorías contemporáneas de las relaciones internacionales: aplicabilidad y estudio en la seguridad y defensa (análisis preliminar) 2. Dinámicas, actores y validez explicativa del concepto clásico de seguridad: de Westfalia a la posguerra Fría 3. Hacia una gran estrategia: el poder político en la seguridad y la defensa 4. Influencia del interés nacional en el concepto de la seguridad y defensa con la proyección del poder del Estado 5. El concepto de interés nacional en Colombia

THEMA: JWA

DEWEY: 363.3

2021 Editorial Planeta Colombiana S.A.
Calle 73 N.º 7-60, Bogotá D.C., Colombia

Libro resultado de investigación
2021 Escuela Superior de Guerra
Departamento Ejército
ESDEGUE-SIIA
Carrera 11 N.º 102-50
Bogotá D. C., Colombia

ISBN 13: 978-958-42-9985-7

ISBN 10: 958-42-9985-9

E-ISBN: 978-628-00-0068-8

DOI

<https://doi.org/10.25062/9786280000688>

Editor

Luis Alexander Montero Moncada

Autores

Luis Alexander Montero Moncada
Miguel Antonio González Martínez
David González Cuenca

Fabio Albergaria de Queiroz
Guilherme Lopes da Cunha
Mónica Montana Martínez Ribas
Henry Cancelado Franco
Manuel Alfonso Galvis Reyes
Carlos Alberto Ardila Castro
Rafael Andrés Reyes Murcia
Diego Fernando Cano Cuevas

Corrección de estilo

Gustavo Patiño Díaz

Diseño y diagramación

Haidy García Rojas

Proceso de arbitraje:

Primer concepto

Evaluación: 10 de agosto de 2020

Segundo concepto

Evaluación: 21 de agosto de 2020

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y las aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Superior de Guerra (ESDEG), de las Fuerzas Militares (FF. MM.) o del Estado colombiano.

Los libros publicados por el Sello Editorial Escuela Superior de Guerra son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObras-Derivadas.
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.esr>



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
PRÓLOGO	9
CAPÍTULO 1. LAS TEORÍAS CONTEMPORÁNEAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: APLICABILIDAD Y ESTUDIO EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA (ANÁLISIS PRELIMINAR)	13
CAPÍTULO 2. DINÁMICAS, ACTORES Y VALIDEZ EXPLICATIVA DEL CONCEPTO CLÁSICO DE SEGURIDAD: DE WESTFALIA A LA POSGUERRA FRÍA	35
CAPÍTULO 3. HACIA UNA GRAN ESTRATEGIA: EL PODER POLÍTICO EN LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA	73

CAPÍTULO 4.	97
INFLUENCIA DEL INTERÉS NACIONAL EN EL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA CON LA PROYECCIÓN DEL PODER DEL ESTADO	
CAPÍTULO 5.	131
EL CONCEPTO DE INTERÉS NACIONAL EN COLOMBIA	
AUTORES	165
REFERENCIAS	169

PRESENTACIÓN

El presente libro, titulado *Seguridad y defensa*, contiene diferentes temáticas relacionadas con la concepción estratégica contemporánea de estos conceptos que, tanto Estados como organizaciones internacionales han construido por décadas. Ya no se trata de conceptos aplicables únicamente a guerras convencionales, donde funcionaban las visiones exclusivamente militares de la defensa en las guerras interestatales; de la disuasión basada en el poder duro; ni de una visión absolutamente amplia, permeada y difusa de la amenaza poliforme del entorno global. El sistema internacional contemporáneo implica que las concepciones e interpretaciones de la seguridad y la defensa evolucionen, con el propósito de que se adapten rápidamente a los diferentes retos multinivel que presentan las amenazas contemporáneas.

Por consiguiente, es fundamental comprender que el primer reto a la delimitación conceptual de estos dos elementos pasa por la definición del interés nacional, al menos desde una perspectiva estatal, para poder tener claro cuáles son los elementos cruciales que hay que preservar de manera estructural; en otras palabras, aquellos que son innegociables en un Estado. De allí nace una definición correcta de seguridad y defensa.

En esta tarea, resulta indispensable que la definición de interés nacional pueda separarse de sofismas conceptuales, los cuáles son conceptos diferentes, como objetivos nacionales, fines del Estado o metas nacionales.

Así las cosas, el libro *Seguridad y defensa* propone un recorrido por este análisis. En tal sentido, recoge las discusiones principales acerca de estos dos conceptos, propuestas en el interior de organizaciones (como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico Norte) y de la región de América Latina, a través de una perspectiva comparada. Por último, se adentra en el estudio detallado de la seguridad y la defensa en Colombia hasta el tiempo contemporáneo, el cual requiere que se piense en torno a los dos conceptos. Finalmente, el objetivo de esta discusión académica siempre será el de poder prever los ajustes conceptuales que la producción formal y la doctrina tengan que hacer a fin de mantener actualizada la concepción de la acción del Estado frente a las amenazas.

Este libro es el producto del proyecto de investigación “Paradigmas en Seguridad y Defensa. Revisión Conceptual y Retos Contemporáneos”, que hace parte de la línea de investigación: “Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica”, perteneciente al grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Departamento Ejército y adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” de Colombia.

TENIENTE CORONEL ANDRÉS FERNANDO ACOSTA MUÑOZ
DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO EJÉRCITO
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA “GENERAL RAFAEL REYES PRIETO”

PRÓLOGO |

“Un comandante debe tener una comprensión profunda de la naturaleza humana, la habilidad de suavizar los problemas, el poder de ganar afecto mientras se comunica, la energía y la capacidad de determinación despiadada donde lo requieran las circunstancias. Necesita generar una corriente electrizante y mantener la cabeza fría al aplicarla”.

SIR BASIL LIDDELL HART

El imperio de la seguridad y la defensa siempre estará relacionado con la supervivencia del Estado, debido a que de esto depende su conservación o su aniquilación. En el pasado, determinar las causas y características de las amenazas no suponía un esfuerzo muy elaborado, por cuanto en su mayoría solían concentrarse en las competencias estatales, mediante ejércitos propios o ajenos.

Sin embargo, hoy en día es mucho más complejo porque las amenazas son tanto convencionales como amorfas, no se ve necesariamente una bandera o un uniforme que amenace la integridad de un Estado y

puede darse un ataque desde la sombra del ciberespacio hasta una pandemia, un desorden social o una migración incontrolada. Sumado a ello, aún persiste una amenaza estatal, a pesar del espíritu comunitario de los años de la posguerra Fría.

En Colombia, al igual que en Europa, el Estado surgió de la mano de las armas de la nación, lo cual volvió al Ejército y a las instituciones en esa diada que soportaba toda la sociedad política. Por este motivo, la naturaleza del Ejército lleva intrínseca el concepto de legitimidad y otra institución nunca podrá determinar el destino de un Estado,

tanto como su propio estamento militar. Es decir, la supervivencia política y social de un Estado depende de sus armas y su legitimidad.

Esta tarea primordial no se limita al entendimiento de las amenazas al Estado en cuanto a sus instituciones. Dada la complejidad del entorno contemporáneo, las discusiones sobre la seguridad y la defensa deben involucrar el tejido social, las percepciones de la opinión pública, sus rasgos psicológicos y, especialmente, el gran alcance de las redes sociales a la hora de moldear la respuesta social, puesto que a través de estas herramientas se da la difusión de ideologías extremistas, los intentos de inestabilidad gubernamental, la construcción de redes criminales o, incluso, la convergencia de diferentes acciones ilegales. Por lo tanto, múltiples dimensiones (como la comunicacional, entre muchas otras) deben ser tenidas en cuenta a la hora de pensar las diversas fuentes de amenaza contemporánea para un Estado (y deben ser imperio de la seguridad y la defensa).

Resulta fundamental partir del hecho de que este libro, *Seguridad y defensa*, recoge el pensamiento del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y es un trabajo de investigación formidable, hecho con esfuerzo y profesionalismo, en el cual se describe la evolución conceptual desde el sistema internacional, las organizaciones multilaterales y las regiones y se analizan los caminos más robustos para poder remodelar esta discusión en Colombia, con lo cual también se hace un aporte sustancial a la doctrina y a la concepción estratégica y operacional futura.

Finalmente, la razón que inspiró la labor intelectual reflejada en este libro no es otra que el norte de la Escuela Superior de Guerra (y del conjunto de las Fuerzas Militares) y su interés indeclinable por construir pensamiento estratégico para Colombia.

MAYOR GENERAL LUIS MAURICIO OSPINA GUTIÉRREZ
DIRECTOR DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
“GENERAL RAFAEL REYES PRIETO”

LAS TEORÍAS CONTEMPORÁNEAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: APLICABILIDAD Y ESTUDIO EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA (UN ANÁLISIS PRELIMINAR)*

Miguel Antonio González Martínez

Luis Alexander Montero Moncada

David González Cuenca

<https://doi.org/10.25062/9786280000688.01>

Resumen

El presente capítulo tiene como objetivo realizar el análisis teórico del concepto de la seguridad en el sistema internacional contemporáneo (1989-) y su alcance mediante la observación de algunas publicaciones teóricas para el caso colombiano. Parte de las teorías de las relaciones internacionales, con énfasis especial en el debate contemporáneo entre las teorías reflexivistas (la llamada ‘disidencia’ por parte de Robert

* Capítulo resultado de investigación vinculado al proyecto de investigación “Paradigmas en Seguridad y Defensa. Revisión Conceptual y Retos Contemporáneos”, que hace parte de la línea de investigación: “Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica”, perteneciente al grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Departamento Ejército y adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” de Colombia.

Keohane) y las teorías racionalistas, con el fin de contrastar los postulados teóricos y empíricos y corroborar la vigencia de los planeamientos disciplinares en la literatura. Para esto, se presenta un breve análisis de la literatura sobre la seguridad y la defensa y la doctrina militar en Colombia en el cual se demuestra una transición temática y discursiva hacia referentes próximos al reflectivismo a partir del periodo del posacuerdo.

Palabras clave

Seguridad, teorías de relaciones internacionales, reflexivismo, racionalismo.

Abstract

The objective of this chapter is the theoretical analysis of the concept of security in the Contemporary International System and its scope through the observation of some theoretical publications in Colombia. It starts from the theories of International Relations, with special emphasis on the contemporary debate between Reflexivist Theories —the so-called “dissidence” by Robert Keohane— and rationalist theories, to contrast the theoretical and empirical postulates of the contemporary international system and corroborate the validity of disciplinary planning in the literature. For this, a brief analysis of the literature on security and defence and military doctrine in Colombia is presented, where a thematic and discursive transition towards referents close to reflectivism is demonstrated from the post-agreement period.

Keywords

Security, International Relations Theories, Reflexivism, Rationalism.

1. Introducción

La violencia aparece es un fenómeno repetitivo, cuyos ciclos han servido a los historiadores para periodizar los tiempos; de allí que teóricos como Marx afirmasen que la guerra es la partera de la historia. Sin embargo, aun en nuestros días es difícil hallar consenso académico sobre la pertinencia y eficacia de una teoría concreta a la hora de explicar los fenómenos internacionales. Desde el inicio del estudio de las relaciones internacionales, la disciplina se ha caracterizado por la pugna constante de la comunidad académica a fin de lograr el reconocimiento de la legitimidad de una teoría sobre las demás que permita explicar fenómenos tan importantes como las causas de la guerra.

El reto de entender el comportamiento de los actores del escenario mundial (para reducir la incertidumbre para comprender sus acciones y fomentar la paz) se difumina ante un panorama de cambio y complejidad¹ vertiginoso y turbulento que impera desde el inicio del sistema internacional contemporáneo². James Rosenau advertía sobre este fenómeno:

“El mundo que deseamos comprender atraviesa por continuas transformaciones y se torna crecientemente complejo. A veces, parece desafiar la comprensión, [al] estar permeado por desarrollos inesperados, dominado por incertidumbres, ambigüedades y contradicciones inexplicables”. (1997, p. 107)

Justamente, esta vertiginosidad en los cambios mundiales (como un factor empírico) podría explicar la falta de consenso dentro de la comunidad de expertos sobre el concepto de la seguridad. No obstante, desde el tercer debate disciplinar, la pugna teórica ha recaído en la

-
- 1 Hoy, muchos analistas interpretan el contexto actual bajo el concepto ‘VICA’ (volátil, incierto, complejo y ambiguo) e VUCA (por su acrónimo en inglés) (Bodenhausen y Peery, 2009)
 - 2 El estudio de las Relaciones Internacionales se puede dividir en periodos históricos que dan luz al análisis de los sistemas internacionales, definidos por categorías de análisis (como el grado de polarización del poder, la naturaleza de las alianzas y la riqueza, entre otros campos). Sigue teniendo relevancia la distinción hecha por Frederick Pearson y Martin Rochester que establece los siguientes modelos de sistemas internacionales: clásico (1648-1789), de transición (1789-1945), de la Guerra Fría (1945-1989) y el contemporáneo (1989-hoy) (2000, p. 37). El tercer debate disciplinar de las RRII tiene como escenario temporal el último modelo.

deconstrucción del discurso (en sí mismo) del conocimiento que está vigente para comprender los asuntos mundiales. Para algunos analistas, en cualquier caso, el hecho de que a pesar de que haya pasado un centenario de la fundación de las relaciones internacionales como un cuerpo disciplinar independiente de las ciencias sociales (1917) aún no se haya logrado llegar a estos consensos dentro de la comunidad epistémica, menoscaba el prestigio de la disciplina (Sodupe, 1992); aun cuando para otros los debates muestran una disciplina vigente y reflexiva ante los cambios del mundo en particular sobre este periodo contemporáneo.

El fin de la Guerra Fría (1989), como el colofón de una era de la historia mundial, lejos de allanar el camino hacia un consenso sobre la interpretación de los hechos internacionales (Fukuyama, 1992), creó el ambiente propicio para el replanteamiento de los temas disciplinares. Desde inicios de los años 80 se venía gestando una agenda de estudio bajo el paraguas interdisciplinar de los enfoques críticos que rivalizaron con la interpretación derivada de los enfoques fundadores de la disciplina: el realismo vs. el liberalismo wilsoniano y sus versiones neo-neo.

La llegada de estos nuevos paradigmas coincidió con la crítica que Stanley Hoffmann había hecho años atrás en su célebre artículo de 1977 sobre algunos problemas de la disciplina, como su parroquialismo (de origen aislado y sin diálogo fluido con otras ciencias sociales) y el notorio ‘eurocentrismo epistemológico’ (basado en las formulaciones de los investigadores de Europa y la academia estadounidense). Así, las dinámicas propias del sistema internacional dieron cabida al replanteamiento de los supuestos teóricos que habían guiado las acciones de la política exterior de las potencias durante la Guerra Fría.

El denominado tercer debate³ de las relaciones internacionales entre los ‘tradicionalistas’ (defensores de los postulados clásicos de las relaciones internacionales) y los ‘reflectivistas’ (considerados como la ‘disidencia’,

3 De acuerdo con la categorización de Yosef Lapid (1989), Arlene B Tickner resume los debates disciplinares así “el primer debate sobre las relaciones internacionales giró en torno a la disputa entre el idealismo y el realismo, el segundo debate se caracterizó por las inquietudes metodológicas planteadas por la investigación ‘tradicional’ *versus* la ‘científica’. El tercer debate gira principalmente en torno a las deficiencias de los métodos positivistas empíricos” (Tickner, 2002, p. 1).

en palabras de Robert Keohane) sirvió como el escenario académico que permitió la incursión de nuevas teorías, como el constructivismo (en trabajos como los de Emanuel Adler, Michael Barrett y Alexander Wendt desde la escuela norteamericana), y de otros enfoques, como los subalternos, que se apoyan en las categorías de análisis clásicas para formular un marco de comprensión a partir de las realidades propias (la interpretación periférica del realismo de Carlos Escudé).

El tercer debate disciplinar no puede estar más vigente. Los hechos contemporáneos, como los movimientos sociales en pro de la lucha de género, el feminismo y las minorías étnicas, parecen acoplarse a las teorías críticas y posmodernas. Con los hechos de Minnesota (BBC MUNDO, 2020) ha crecido la idea de la revisión de la historia del pasado colonial y supremacista de las potencias mundiales, a partir de la deconstrucción de los relatos clásicos o positivistas, lo que entraña la postura central de las vertientes de las teorías pospositivistas: la revisión y deconstrucción ontológica, epistemológica y axiológica para la restauración de la disciplina de las relaciones internacionales (Salomón, 2002, p. 23).

De la misma manera, desde la perspectiva de la seguridad, la pandemia declarada en marzo del 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) causada por el virus SARS-CoV-2 abre el debate sobre la manera de comprender los ambientes seguros. El enfoque de la seguridad humana incorpora un marco amplio de amenazas que vulneran las libertades individuales (PNUD, 1994). Los temas sanitarios que habían recibido un tratamiento de *low policy*, hoy ponen sobre la mesa el dilema entre salvar vidas y sostener la economía. Para el caso colombiano, se observa un repunte en las investigaciones desde los enfoques disidentes (con respecto de la interpretación tradicionalista racionalista). El periodo actual de posacuerdo sirvió como un catalizador para la exploración de los retos y desafíos nuevos en materia de seguridad y contribuyó a la incorporación de marcos teóricos nuevos para interpretarlos.

Como se ha visto, el presente capítulo se centra en este debate interparadigmático, toda vez que tiene como eje de discusión la disputa por el concepto de seguridad. La aparición de nuevos conceptos de seguridad (como ‘ampliada’ y ‘humana’) que discuten el modelo clásico de

‘seguridad nacional’, el cual ha sido el manejado por autores de la escuela realista de las relaciones internacionales. En atención a lo anterior, el capítulo se divide en tres partes: el análisis de los enfoques tradicionales de las relaciones internacionales y su concepto de seguridad, el análisis de los enfoques reflectivistas y los enfoques ampliados de la seguridad y las reflexiones derivadas de una breve revisión bibliográfica, útil para dar algunas luces sobre la forma en la que se ha producido el conocimiento teórico a partir de los enfoques expuestos en el ámbito de la seguridad y la defensa para Colombia.

2. Racionalismo-Tradicionalismo

2.1. Positivismo y Relaciones Internacionales

Desde la antigua Grecia, con la pretensión de hacer ciencia (tomando distancia de toda explicación de carácter mítico o religioso), el historiador de la guerra del Peloponeso, Tucídides (Atenas, 460 a. C. - 395 a. C. aprox.) interpretó los eventos que llevaron a la guerra entre atenienses y espartanos. La intención del historiador griego fue hacer un aporte analítico con respecto de las causas profundas que llevaban al conflicto para que, mediante la comprensión del fenómeno, se evitara recaer en la violencia.

Por su parte, Luis Dallanegra (2009) sintetizó las conclusiones de Tucídides en las siguientes leyes:

1ª. El Estado que mantiene un imperio es odiado por sus súbditos (los de las colonias). Existen dos opciones para su mantenimiento: una política de dominio o adoptar formas de relacionamiento que no muestren un poder abusivo.

2ª. La naturaleza humana no se contenta con lo que posee, es ambiciosa. La ambición de poder es un impulso innato de la naturaleza humana y es el poder el que, como motor de los impulsos humanos, explica la conducta de los Estados en la idea de que el débil está dominado por el fuerte.

3ª. La justicia es un concepto abstracto, no existe aplicación igual para todos; el más fuerte siempre impondrá su voluntad. La justicia se manifiesta entre iguales y no entre fuertes y débiles, caso en el que sólo es posible una relación de dominio. No obstante, el uso inteligente del poder conlleva filantropía.

Epistemológicamente, con su nueva interpretación, Tucídides se convirtió en el primer analista sociopolítico e introdujo el análisis a través de las leyes naturales para describir y posibilitar de alguna manera la predicción del comportamiento de los actores⁴. El modelo ‘naturalista’ (es decir, a partir de ‘leyes naturales’) llevado al análisis social tendría un campo fértil con el surgimiento de las ciencias sociales en el s. XIX a la luz del pensamiento positivista.

El positivismo fue una corriente filosófica que predominó durante la segunda mitad del s. XIX y entre sus influencias más notorias estuvieron el racionalismo kantiano y la filosofía hegeliana. Los seguidores de la corriente han reconocido la separación entre el investigador y la realidad, al considerarla única y que se puede llegar a descubrir y comprender en su esencia a través de la aplicación estricta del método científico. De esta manera, se ha cerrado la discusión epistemológica acerca de la verdad en las ciencias, al sentenciar que el investigador sí la puede llegar a conocer.

La disciplina de las relaciones internacionales surgió en el marco de un conflicto bélico: la Primera Guerra Mundial (1914-1918) (al igual que la época que vivió Tucídides), la cual estremeció a la humanidad por la capacidad destructiva de las nuevas tácticas que permitieron la producción bélica masiva. Ante la debacle, se les concedió preponderancia académica a las condiciones de paz y el equilibrio de poder entre las naciones.

Si bien, para algunos autores, el surgimiento de la disciplina de las relaciones internacionales se caracterizó por su vocación separada del contexto general de las ciencias sociales, no se puede desconocer la

4 La ‘trampa de Tucídides’. Así ha sido denominada la tensión estructural letal que se produce cuando una potencia nueva reta a otra establecida y crea las condiciones para que estalle una guerra (Redacción BBC MUNDO, 2017). Este fue el marco que permitió la guerra del Peloponeso, ante el ascenso de Atenas frente a Esparta. En la actualidad, se ha usado esta interpretación para explicar la Guerra Fría y las tensiones recientes de Estados Unidos y China.

influencia notable que tuvo la corriente positivista en las recién inauguradas academias de estudios internacionales en Europa y Estados Unidos. El positivismo sirvió de norte para el surgimiento de las disciplinas sociales a finales del siglo XIX; según Frasson-Quenoz: “Es la postura que asume un investigador y que le permite conceptualizar el mundo de manera sistémica gracias al uso de reglas universales” (2014, p. 45) o las leyes naturales que venían formulándose desde Grecia.

El primer debate de la disciplina decantó el favoritismo académico por la explicación de los realistas sobre los hechos que rodearon el periodo entre guerras y la Segunda Guerra Mundial, frente al estudio para el mantenimiento de la paz en el mundo en contra del enfoque democrático-universalista liberal wilsoniano (más tarde bautizado de manera simple por Edward H. Carr como idealismo [2004]). A parte de la evidencia empírica, el inevitable fracaso de la sociedad de naciones y el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), los métodos de estudio basados nuevamente en premisas (leyes universales) permitieron la inclinación hacia el realismo, que inauguró el estudio sobre la seguridad como un apéndice de la nueva disciplina internacional.

El método positivista parece así coincidir con la escuela del *déjà vu*, que considera la historia como hechos cíclicos que tienden a repetirse en el tiempo. La célebre máxima del filósofo español George Santayana (1963-1952) encierra el espíritu del concepto “Aquellos que no pueden recordar el pasado están condenados a repetirlo”. Si se aprende las experiencias del pasado, se puede aplicar para la solución de los problemas del presente.

2.2 Realismo y Seguridad

La academia ha relacionado el concepto clásico de la seguridad con el realismo teórico. Hans Joachim Morgenthau (1904-1980) aportó a la interpretación realista de las relaciones internacionales con su obra *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. En concreto, con un acento positivista marcado, Morgenthau postuló seis puntos sobre los cuales se ha tejido la trama de la teoría realista:

1. Racionalidad de los actores y universalidad de las leyes.
2. El interés como elemento fundamental de las relaciones internacionales en términos de poder.
3. El poder como elemento (categoría esencial de la política internacional).
4. En contra del idealismo, la pugna contaste contra las aspiraciones morales.
5. La suprema virtud política. Si bien existen varios aspectos en las relaciones entre los Estados, en esencia, su orientación es primordialmente política.
6. El ámbito internacional se caracteriza por la competencia y la anarquía (Morgenthau, 1986, pp. 11-25).

El pensamiento de Morgenthau concebía que la sociedad en general y, por lo tanto, aspectos singulares, como la seguridad, estaban regidos por leyes objetivas (arraigadas a la naturaleza humana) que son invariables. Esto hace viable formular una teoría racional sustentada en tales leyes objetivas (primer punto).

El centro de gravitación de las leyes es el poder (segundo punto), como el objetivo inmediato de cualquier nación en un entorno mundial caracterizado por la ausencia de un poder central (Morgenthau, 1986, p. 48). El contexto anárquico de la sociedad internacional obliga a los Estados a ejercer la autoayuda para cumplir sus intereses nacionales (sexto punto); por ejemplo, los Estados débiles deben ejercer la autoayuda para el sostenimiento de su condición de soberanía (sistema westfaliano) dentro del escenario mundial. Esta serie de condiciones favorece la aparición de los conflictos interestatales y situaciones como el dilema de la seguridad, el cual se presenta cuando los Estados sienten vulnerada su seguridad por una carrera armamentista desarrollada por un rival en el sistema.

Para los teóricos realistas, el único actor legítimo en el sistema internacional es el Estado, que guía su interacción haciendo un balance constante entre sus beneficios y los costos en los que incurre para conseguir sus objetivos (modelo de actor racional). De manera similar al

modelo económico de la mano invisible, para el realismo, las fuerzas internacionales se autorregulan sin la intervención de un orden central. En este contexto, los intereses nacionales (el orden económico y la soberanía) configuran principalmente la seguridad nacional. Para ello, en la política internacional, es preponderante la fuerza militar como elemento disuasivo y material.

El concepto de la seguridad nacional tomó fuerza con el desarrollo de la Guerra Fría (1945-1989). La carrera armamentística, el peligro latente del inicio de una guerra nuclear y la amenaza ideológica, entre otros factores, motivó la institución y defensa de los intereses nacionales mediante políticas de Estado a largo plazo superiores a los gobiernos⁵. En realidad, ya desde el estudio de la geopolítica⁶ (antecesora académica de la disciplina de las relaciones internacionales) se hablaba de los intereses vitales para el Estado como entidades vivas y amenazadas ante el riesgo constante de desaparecer.

Desde inicios de los años 70 inició una fase de distensión de la Guerra Fría. El mundo comenzó a transitar hacia la globalización y nuevos actores empezaron a ganar protagonismo en el escenario mundial (como las organizaciones no gubernamentales y las multinacionales). Además, producto de los intercambios y la interconexión de los actores, el mundo se tornó interdependiente y temas nuevos que estaban considerados como de baja política (como el medioambiente y el comercio internacional) ocuparon un espacio en la agenda internacional.

Otro elemento emergente fue la línea difusa creada entre los asuntos domésticos de los Estados y su influencia en la política internacional; en este sentido, Bayless Manning (1977) en *The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals* acuñó el término ‘interméstico’

5 Sin embargo, el concepto de intereses nacionales ha sido objeto de crítica permanente por ser extremadamente amplio y difícil de definir en contextos particulares de cada Estado (Frasson-Quenoz, 2014, p. 86). “Aun Morgenthau, defensor de este principio, otorga alguna validez a argumentos críticos, como la inconcreción del concepto y su susceptibilidad a interpretaciones, tales como el imperialismo ilimitado y el nacionalismo a ultranza” (Barbé, 1995, p. 76).

6 La ‘antropogeografía’, derivada del positivismo y el evolucionismo darwinista, postuló la teoría ‘naturalista’ del ciclo vital del Estado, por la cual un Estado nace, en detrimento de un antiguo Estado, acción de una cultura superior o impulso exterior. Se desarrolla aprovechando una resistencia menor de otros Estados, aprovechando las leyes del crecimiento espacial y las leyes del crecimiento espacial y, finalmente, muere mediante la acción violenta o fusión con otro Estado (Ratzel).

para designar una cuestión que es simultáneamente internacional y doméstica. Estos fenómenos potenciaron la erosión de la soberanía, como el principio fundamental que había regido las relaciones internacionales desde el pacto de paz de Westfalia.

Esta nueva realidad interdependiente y compleja, sobre la cual han surgido múltiples problemáticas multidimensionales (además de las amenazas tradicionales), inició un debate profundo sobre el alcance de los Estados como los ejes articuladores de la política internacional.

2.3 Enfoques intermedios: neorrealismo y neoliberalismo

Ante la nueva realidad interdependiente y global, la literatura teórica de la disciplina de los años 70 está plagada de ‘toques de atención’ (Barbé, 1995, p. 64) al realismo por su enfoque reduccionista (estadocéntrico y antropológico). Cada paradigma fundador (tanto el liberalismo como el realismo) asumió una nueva postura para explicar el comportamiento de los Estados, de allí que las nuevas formulaciones remozadas tomaran el prefijo ‘neo’ para indicar su adaptación a las nuevas condiciones mundiales.

Los profesores Robert Keohane (1941-) y Joseph Nye (1937-), exponentes de la teoría neoliberal, proponen fortalecer la cooperación entre los Estados para disminuir las tensiones; según su planteamiento, la imagen del mundo toma forma de una telaraña en la cual crecen las tensiones entre los diversos actores por la diversidad de intercambios. Así las cosas, las características de la interdependencia compleja son:

Canales múltiples que conectan las sociedades, incluyendo lazos formales entre elites gubernamentales, tan abundantes como las negociaciones formales a nivel de ministerios de asuntos exteriores; lazos informales entre las elites no-gubernamentales [...] y transnacionales [...].

La agenda de las relaciones internacionales está conformada por múltiples temas que no están ordenados siguiendo una jerarquía clara o consecuente [...]. La seguridad militar no domina firmemente la agenda [...].

Cuando prevalece la interdependencia compleja, los gobiernos no usan la fuerza militar, ni contra otros gobiernos de la región no a causa de nuevos temas surgidos de la política interna. (Barbé, 1995, p. 78)

En términos de la seguridad, el último aparte es fundamental. El papel menor de la fuerza militar es una situación que se presenta, según los transnacionalistas, en la medida en que crecen los intercambios producto de la interdependencia, se estrechan las relaciones entre los actores del sistema internacional y baja la posibilidad de conflicto⁷. Países aliados en materia económica, por ejemplo, difícilmente recurrirán a las vías militares como medio de solución de sus controversias de cualquier índole. Este postulado revela el origen grociano de la formulación en favor del liberalismo y su aporte a la paz.

Por la parte del realismo, Kenneth Waltz (1924-2013) reconoció los cambios y los interpretó mediante un modelo estructural y sistémico (Dallanegra, Realismo-Sistémico-Estructural: La Política Exterior como “Construcción” de Poder, 2009). La estructura, según Waltz, está sujeta a las partes del sistema internacional y los domésticos, las cuales guardan relaciones jerárquicas en sus relaciones. Al igual que los teóricos neoliberales, los neorealistas reconocen la ampliación de los actores del sistema internacional; sin embargo, consideran al Estado como las unidades principales del sistema.

Los Estados son las unidades en donde las interacciones forman la estructura de los sistemas internacionales [y agrega...] de la misma forma que los economistas definen el mercado en términos de empresas, yo defino las estructuras de las relaciones internacionales en términos de Estados... también hace mucho tiempo que los Estados principales son los actores mayores, a la estructura de la política internacional se define con relación a ellos. Pues una teoría que ignora el papel central del Estado no podrá ser posible

7 La producción intelectual de los autores neoliberales explica las características de la interdependencia en el sistema internacional (Keohane y Nye, 1988).

sino hasta el momento en que los actores no estatales se revelen competencia de las grandes potencias y no solamente potencias en segundo rango. (Waltz, 1979)

3. Reflectivismo-Reflexivismo

3.1. Nuevos Enfoques de la Seguridad: Enfoques Críticos y Pospositivistas

La irrupción de nuevos conceptos teóricos en las relaciones internacionales (reflectivismo o reflexivismo) desde finales de la década de los años 70 e inicios de los 80 planteó la necesidad de abrir el estudio de la realidad internacional y la seguridad. Las variantes clásicas de la disciplina fueron tachadas y definidas como reduccionistas por centrar su énfasis en el estudio de los Estados y del poder militar (Larenas, 2013, p. 83).

Además, producto de los sucesos inherentes a la Guerra Fría, el realismo forjó una visión de las amenazas a la seguridad desde fuera, es decir que las amenazas provienen desde otros Estados y, por consiguiente, son externas (seguridad nacional). Las categorías de análisis (como el interés nacional y la anarquía del sistema del sistema internacional), antes consideradas absolutas, pasaron a revisión; en especial, en el trabajo de los enfoques críticos de la seguridad y el constructivismo⁸.

La desconfianza de los académicos pospositivistas a los enfoques racionalistas o racionalistas se alimentó de las nuevas las contribuciones teóricas-filosóficas (como el postmodernismo y el giro lingüístico), además de la colonización de las ciencias sociales al campo de estudio de internacional. Este conjunto de tendencias se atrincheró en la ‘disidencia’ de la disciplina, un remoque impuesto a los reflectivistas o reflexivistas

8 En relaciones internacionales, el constructivismo se desprende en varias vertientes. El trabajo seminal de Wendt (1992), *Anarchy is what the state makes of it*, abrió el debate al replanteamiento de las categorías clásicas de análisis (la anarquía, el poder, etc.), a partir de las identidades y las ideas. Otro aporte importante de Nicholas Onuf (1989) propone la construcción de la realidad material y la realidad social.

que introdujeron al análisis estas teorías y nuevos métodos de trabajo. Este es el marco del tercer debate de las relaciones internacionales.

Las teorías críticas hallaron un espacio en el reflectivismo, que según Steve Smith (1999) hace referencia al trabajo de los posmodernistas, de los teóricos críticos (en el sentido de la Escuela de Frankfurt), de las feministas y de los posestructuralistas (citado por Frasson-Quenoz, 2014, p. 46). Entre los autores más destacados del enfoque crítico en relaciones internacionales se encuentra Roberth Cox (1926-2018); producto de su trabajo en las organizaciones internacionales, vivencias personales y, de manera particular, la lectura de los trabajos del italiano Antonio Gramsci (1891-1937), propone la instauración de un nuevo enfoque de análisis de la economía global, la política internacional y las relaciones internacionales.

El artículo *Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method* introduce el concepto de hegemonía a la disciplina, no solo desde el campo práctico, también abarca la hegemonía epistemológica de las universidades de primer mundo (Cox, 2016). Siguiendo a Stanley Hoffmann (1977), Cox establece que los procesos de generación de conocimiento en relaciones internacionales sugieren la lógica de la Guerra Fría y la conquista del conocimiento por Estados Unidos, factor que le permitió concebir e interpretar las relaciones mundiales desde su propia perspectiva (etnocentrismo), y agrega como sumo de su propuesta que:

La teoría es siempre para alguien y con algún propósito. Todas las teorías tienen su perspectiva. Las perspectivas derivan de una posición en el tiempo y el espacio, específicamente de un tiempo y espacio político y social. El mundo es visto desde un punto de vista definible en términos de nación o clase social, de dominación o subordinación, de poder en aumento o en decadencia, de un sentido de inmovilidad o de crisis presente, de experiencia pasada y de esperanzas y expectativas para el futuro (Cox, 2013, p. 135).

Derivado de la teoría crítica, Cox asume la separación entre el sujeto cognoscente (el investigador) y la realidad que estudia. Cada postura

teórica guarda una relación directa con un tiempo y espacio político; en otras palabras, toda producción académica está permeada por un lugar de enunciación que posee un discurso y unas prácticas específicas ligadas al autor. La producción de los discursos está vinculada con la interpretación lingüística, de allí emergen nuevos métodos para la interpretación de textos y el descubrimiento de las intencionalidades subrepticias en los textos. En consecuencia, los defensores de los enfoques críticos defienden la idea del replanteamiento a los postulados ontológicos y epistemológicos de todo el conocimiento producido sobre el campo de estudio.

Desde este ángulo, Ken Booth entiende el concepto de seguridad del realismo como un producto discursivo autocumplido en la medida en que ha contribuido a moldear la realidad con base en sus postulados y adiciona que “estar seguro o sentirse seguro es una experiencia y un conocimiento entendido en términos de las teorías políticas sobre naciones, soberanía, clase, género y otros hechos concertados por seres humanos” (2005, p. 13).

Las críticas al realismo han sido formuladas desde la década de los años setenta desde la escuela estadounidense de pensamiento *Critical Security Studies*, o CSS, que se ha empeñado en la deconstrucción del concepto sociopolítico de la seguridad formado en el marco de la Guerra Fría, en favor de una percepción de seguridad entendida fundamentalmente a partir de elementos culturales. En este sentido, se comparten postulados formulados por el constructivismo (como la identidad y las ideas).

El análisis de las condiciones de seguridad del ‘tercer mundo’, expuesto por Mohammed Ayoob (considerado como neorrealista) —denominado también por la literatura teórica como la ‘periferia’ por ser el área geográfica alejada de los centros de poder—, se basa en el supuesto de que estos países comparten una serie de condiciones diferentes a los países del norte en los cuales prevalecen los conflictos internos, la marginalidad y la pobreza, que se convierten en vulneraciones a la seguridad (Ayoob, 1995).

Otro aporte novedoso a la interpretación de la seguridad en el contexto de la globalización fue realizado por los investigadores de la Escuela de Copenhague, entre los que se encuentran colaboraciones hechas por Barry Buzan (1946-) y Ole Wæver (1960-) en textos obligados como

Securitization and Desecuritization (1993) *Security: A new Framework for Analysis* (1998) y *Regions and Powers: the Structure of International Security* (2003). El primer trabajo se plantea desde un lente epistemológico diferente del tradicional y se pregunta qué constituye la seguridad y cómo, quiénes y en qué condiciones la garantizan.

Productos de estas reflexiones proponen el análisis del proceso de ‘securitización’, resultado de la construcción social intersubjetiva de la seguridad. Insertar un problema determinado en la agenda de seguridad nacional, según Wæver, puede responder al interés de un grupo particular, sin que ello implique la pertenencia o constituya una amenaza real para el conglomerado social. Como lo recogen Castillo y Niño de Wæver y de Wilde (1998): “La seguridad es el movimiento que lleva la política más allá de las reglas del juego establecidas y enmarca el tema ya sea como un tipo de política especial o por encima de ella. Por lo tanto, la securitización puede verse como una versión más extrema de la politización” (2020, p. 35).

Si bien es notorio que existe un diálogo fluido entre el constructivismo y los teóricos de Copenhague en lo respectivo al análisis del proceso de securitización, los autores constructivistas, como Emanuel Adler y Michael Barnett, comparten las visiones de las comunidades de seguridad como propuestas de paz. La apuesta realista se propone estudiar las relaciones internacionales como son, con base en la ‘naturaleza humana’ (enfoque antropocentrista), esto implica abandonar las posturas cercanas a la filosofía política, la cual estudia lo que debería ser la realidad (‘el deber ser’); temáticas más cercanas a los enfoques intermedios, como se verá a continuación.

3.2 Enfoques Intermedios: Seguridad Humana y Multidimensional

Una línea de pensamiento importante hacia la reconceptualización de la seguridad comenzó a tomar forma en la comunidad académica desde los años 80, como producto de los cambios del sistema internacional. Los ‘expansionistas’ exhortaban al replanteamiento reduccionista de la

seguridad que se había asumido desde el realismo, reconociendo la diversidad de actores y la ampliación de las amenazas desde planos diferentes a la vulneración clásica de la soberanía westfaliana.

El narcotráfico, la agenda medioambiental, las pandemias (como el VIH), e incluso el sostenimiento económico, hicieron reflexionar sobre la naturaleza cambiante de las vulneraciones a la seguridad del ser humano⁹. La seguridad nacional, como eje de articulación de las políticas de seguridad, fue cuestionada duramente, ya que el imaginario del ‘enemigo externo’ quedó sin argumentos luego del fin de una era bipolar del sistema internacional.

Este nuevo contexto ampliado propone al menos dos enfoques: la seguridad humana y la seguridad multidimensional. Sobre el primero, cabe de decir que si bien no acaba con el sentido de una teoría robusta, crítica y propositiva (propio de los enfoques contemporáneos), se ajusta al sentido práctico (Larenas, 2013, p. 93) y termina situándose más cerca de los enfoques tradicionales de las relaciones internacionales, como el liberalismo, por su énfasis en el individuo (González y Betancourt, 2018, p. 78). Mientras que el segundo ha conseguido impactar decisivamente las políticas de seguridad en los países de occidente.

La seguridad humana ganó un espacio importante en los años 90 con el paradigma de desarrollo humano, según el cual se debe garantizar el ensanchamiento de las capacidades y las libertades de las personas, en contraposición con el concepto clásico de desarrollo, entendido en términos de crecimiento macroeconómico (Pérez de Armiño, 2006, citado en González y Quintero, 2017). Es célebre el Informe de Desarrollo Humano de 1994 del PNUD, que propone múltiples áreas de protección al individuo en dos frentes: libertad frente al miedo y libertad frente a las necesidades (1994, pp. 25-50).

De manera similar, la seguridad multidimensional hace énfasis en las diversas áreas que componen una visión amplia de la seguridad. Como

9 En este sentido, el entonces teórico de la Escuela de Copenhague Barry Buzan sintetizó estas áreas en cinco esferas: militar, política, económica, social y del medio ambiente: “*This array of military, political, societal, economic and ecological threats does not constitute a static agenda for national security. Indeed, it is the rather dramatic changes in priority among them that are the main driving force behind the shift from the narrow military agenda of Strategic Studies to the broader one of International Security Studies*” (Buzan, 2009, p. 119).

ha sido expuesto en RESDAL, Barry Buzan, teórico de la Escuela de Copenhague, ha propuesto cinco dimensiones principales:

La seguridad militar concierne a la interrelación de doble nivel que existe entre la ofensiva armada y las capacidades defensivas de los estados, y las percepciones que los Estados tienen acerca de las intenciones de otros. La seguridad política concierne a la estabilidad organizacional de los estados, sistemas de gobierno, y las ideologías que les dan legitimidad. La seguridad económica concierne al acceso a los recursos, finanzas y mercados necesarios para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. La seguridad social concierne a la habilidad de las sociedades para reproducir sus patrones tradicionales de idioma, cultura, asociación, e identidad y costumbre nacional y religiosa dentro de condiciones aceptables para su evolución. La seguridad ambiental concierne al mantenimiento de la biosfera local y planetaria como el sistema de soporte esencial del cual dependen todas las demás empresas humanas. Estos cinco sectores no operan aisladamente unos de otros. Cada uno define un foco dentro de la problemática de la seguridad, y una forma de ordenar las prioridades, pero todos se hallan entrelazados en una fuerte red de conexiones (2011).

En la praxis, el concepto multidimensional fue acuñado desde junio de 2002, en el marco de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA); así, la Declaración de Bridgetown propuso un marco de defensa para las Américas basado en un ‘enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica’ en el siguiente tenor:

Afirmando que los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación, durante su diálogo en el trigésimo segundo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, reconocieron que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse

para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (Organización de Estados Americanos, 2002).

La materialización de esta aspiración se dio con la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA, la cual emitió la Declaración sobre Seguridad en las Américas¹⁰. Desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial, por primera vez, el hemisferio adoptó un enfoque en seguridad distinto al de amenaza clásica; cuando en la Reunión Interconsulta de Ministros de Relaciones Exteriores, del 3 septiembre de 1939 en la Ciudad de Panamá, se acordó el principio de solidaridad mutua (Unión Panamericana, 1939, p. 15), perfeccionado posteriormente en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) del 2 de septiembre de 1947 (Organización de Estados Americanos, 1947).

4. Discusión

Una vez explicado el marco teórico que sirve como sustento a este trabajo (y, de manera general, al presente libro), conviene analizar algunas de las interpretaciones teóricas sobre la doctrina militar y el impacto internacional del conflicto en Colombia, con el fin de situar en el mapa de las teorías internacionales el nivel de asimilación de las formulaciones teóricas en este fenómeno concreto. Por el momento, no es de interés medir el caso a través de teorías, sino hacer un análisis bibliográfico preliminar de cómo se han entendido estos temas específicos del ámbito de la seguridad.

Durante sus primeros años, la interpretación de los asuntos internacionales y en Colombia se efectuó en paralelo con el estudio dos temas específicos y yuxtapuestos: el narcotráfico y el conflicto armado en función del papel de los Estados Unidos en una relación casi que unidireccional

10 La nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional; incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio; incorpora las prioridades de cada Estado; contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social; y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional (Organización de Estados Americanos, 2003, p. 2)

(*respice polum*) y marcado bajo perfil (*low profile*) (Drekonja, 1983). La imposición por parte de ese país norteamericano de una estrategia militar para la lucha contra las drogas, derivada de su visión de problema de seguridad nacional (Guaqueta, 2005; Tokatlian, Botero y Obregón, 1991), se plasmó en publicaciones racionalistas (realistas, neorrealistas y neoliberales) que dominaron la percepción de los investigadores hasta la primera década del siglo XXI, como efecto de la implementación del Plan Colombia y de la política de seguridad del expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2008)¹¹.

El concepto de la intervención por invitación de la profesora Arlene B. Tickner (2007) es interesante para comprender el efecto de la asimetría y la subordinación en la relación binacional y, además, marca una transición hacia distintos enfoques de una interpretación que está nutrida de lecturas sobre la ‘autonomía periférica’ de Escudé (1992) y Jaguaribe (1979).

Ahora bien, el proceso de paz (y sus expectativas) fue el que permitió crear un efecto *mutatis mutandis* con el fin de la guerra sobre la manera de comprender la nueva etapa posterior a la firma del acuerdo de la Habana de 2016 en Colombia. De este modo, como resultado de las nuevas dinámicas, se incorporaron al debate temas específicos, como el estudio del papel de las Fuerzas Militares en esta etapa; por ejemplo, el trabajo de Ramírez, Guevara y Riaño de 2016 (*Las Fuerzas Militares del Postacuerdo: contribuciones en torno a sus retos y posibilidades*) y los artículos de Castillo y Niño (2020) y de González y Betancourt (2018), que aportan al debate de la reestructuración de la doctrina militar desde la teoría, a partir del proceso de desecuritización y la incursión en algunos aspectos de la seguridad humana, respectivamente.

En este mismo sentido, el aporte del libro de la Escuela Superior de Guerra (2017), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia*, presenta el panorama general de la articulación de la política de seguridad y defensa del país con el tránsito hacia la multidimensionalidad, como una respuesta a los desafíos y a las amenazas del sistema

11 Un referente importante sobre la evacuación del conflicto armado en Colombia ha sido las contribuciones de Bruce Bagley y Juan G Tokatlian.

internacional contemporáneo. Igualmente, en *Desafíos para la seguridad y defensa nacional de Colombia: teoría y praxis*, obra de la misma institución (2018), se pueden leer algunas reinterpretaciones de la seguridad con base en los nuevos discursos teóricos y el análisis del nuevo rol de las Fuerzas Militares en el posacuerdo.

Adicionalmente, desde la última década se ha observado un repunte en la construcción de memoria histórica militar, como un medio narrativo y discursivo para aportar a la verdad del posacuerdo. Este énfasis es congruente con los enfoques del discurso presentes en los enfoques reflectivistas.

5. Conclusiones

A lo largo de estas páginas, se ha pretendido entregar un marco teórico (para orientar al lector hacia la referencia académica que guía a este) y una reflexión de cómo se entiende y comprende la seguridad dentro de la comunidad epistémica (que participa desde la tribuna académica en los debates disciplinares). Dada la abundante producción actual, un trabajo más riguroso implicaría un esfuerzo de volúmenes para ordenar taxonómicamente las teorías y las líneas de investigación.

En términos teóricos, en este capítulo se puede apreciar cómo las diferentes teorías internacionales han ayudado a construir dialécticamente uno o varios conceptos de seguridad que son coherentes con los diferentes momentos históricos y que han demostrado la capacidad de adaptación a los cambios vertiginosos contemporáneos; las amenazas que trae el sistema internacional así lo demuestran: la igualdad racial y de género, la emergencia sanitaria (producto del nuevo coronavirus) y las coyunturas sociales (como el posacuerdo en Colombia) están desafiando el conocimiento a partir de nuevas perspectivas emergentes.

Desde la introducción, se advirtió el debate disciplinar las relaciones internacionales y la problemática que supone el no llegar a un acuerdo definitivo acerca de una teoría consensuada que permita explicar los escenarios de seguridad. Sobre este particular, se puede concluir que

es notorio que el lugar de enunciación (instituciones, tiempo, espacios, limitantes, intereses, etc.) está influyendo al momento de definir las temáticas de producción académica. El ejemplo que da el posacuerdo en Colombia sirve para comprender el lugar de enunciación (en espacio y tiempo) y la manera en la cual se ha abierto la puerta a nuevas interpretaciones que toman distancia de los enfoques tradicionales de la teoría internacional.

Finamente, la recomendación de alentar en los claustros universitarios la formulación de teorías con carácter autónomo para comprender a profundidad los fenómenos domésticos (endógenos) y su articulación internacional ha sido recurrente; no obstante, se debe tener presente que, aun cuando el caso de estudio colombiano comparte ciertos elementos de análisis con los países periféricos, es evidente que existen variables poco comunes (como el fenómeno de violencia que ha sido sostenido durante largo tiempo). Por consiguiente, es imperativo que el Gobierno fortalezca la política en ciencia y tecnología, incremente el apoyo de la investigación en las facultades (fortaleciendo grupos de investigación) y cree programas que respondan al estudio de estas problemáticas concretas.

DINÁMICAS, ACTORES Y VALIDEZ EXPLICATIVA DEL CONCEPTO CLÁSICO DE SEGURIDAD: DE WESTFALIA A LA POSGUERRA FRÍA*

Fábio Albergaria de Queiroz
Guilherme Lopes da Cunha
Mónica Montana Martínez Ribas

<https://doi.org/10.25062/9786280000688.02>

Resumen

El presente capítulo pretende hacer una evaluación del concepto tradicional de seguridad, a partir de la comprensión de las dinámicas que han influido en su determinación, así como los actores sobre los que se fundamenta cada enfoque del término y, por último, a partir de su validez como marco explicativo para comprender las amenazas que han influido en el sistema internacional desde 1648 hasta la actualidad. Para ello, se recurre a una robusta indagación teórica sobre la evolución del concepto de seguridad y se contrastan con diferentes enfoques que se le ha dado a este concepto, a partir de las necesidades del sistema internacional y los Estados hegemones.

* Producto de la línea de investigación “Geopolítica, Seguridad Internacional y Diplomacia de Defensa”, desarrollada dentro del grupo de investigación “Seguridad, Desarrollo y Defensa” de la Escuela Superior de Guerra del Ministerio de la Defensa de Brasil.

Palabras clave

Seguridad, defensa, actores, dinámicas, sistema internacional.

Abstract

This chapter aims to make an evaluation of the traditional concept of security, from the understanding of the dynamics that have influenced its determination, as well as the actors on which each approach to the term is based and finally, from its validity. as an explanatory framework to understand the threats that have influenced the international system from 1648 to the present. To do this, a robust theoretical inquiry is used on the evolution of the concept of security and contrasted with different approaches that have been given to this concept, based on the needs of the international system and the hegemonic states.

Keywords

Security, defense, actors, dynamics, international system.

1. Introducción

Un concepto puede ser una idea que agrega, un símbolo, una construcción en el plano intelectual que representa fenómenos relevantes de la realidad (Rocha, 2002, p. 83), lo que hace del proceso de construcción conceptual un ejercicio relevante y necesario, ya que esos elementos semánticos (los conceptos) y sus conjuntos (las teorías) permiten “abstraer, generalizar, conectar” (Hollis y Smith, 1991) y, también discutir diversas dimensiones de un fenómeno analizado de forma inteligible.

Además de ser elementos de un sistema teórico, los conceptos también son instrumentos clave de la investigación científica, “una especie de procesadores de la información recolectada”, según Castro Santos (2001, p. 739), o “*containers* de datos”, como los define Sartori (1970, p. 1041). Siendo así, es labor fundamental la determinación precisa de los conceptos que se utilizan a fin de evitar el peligro de incurrir en estiramiento conceptual (*conceptual stretching*) (Sartori, 1970, p. 1041).¹²

Los estudios en el área de seguridad evidencian esta necesidad. En el contexto de la posguerra Fría, otras prioridades, temas y actores entraron a interactuar en un cuadro de contornos aún indefinidos y abrieron paso a un nuevo formato de la agenda tradicional de seguridad de los Estados. A eso se debe la complejidad y la diversidad en la definición del término ‘seguridad’; en ese sentido, advierte Buzan (1991, pág. 16-17), hay una gama de definiciones, pero, en ausencia de una que sea ampliamente reconocida, se incurre en riesgos de que no se progrese adecuadamente en la elaboración de marcos conceptuales satisfactorios para abordarla.

De esa manera, conceptualizar la seguridad no es simplemente una necesidad metodológica, sino un ejercicio epistemológico (cómo es construido el conocimiento) y ontológico (cómo es que los actores construyen el mundo y le dan propósito a él). Como destaca Tilly (1995), a pesar de que, en muchos casos, los eventos políticos y

12 El estiramiento conceptual ocurre cuando el investigador aplica, de manera inapropiada, conceptos establecidos en nuevos contextos. La extensión de su aplicabilidad es ampliada sin el debido cuidado; es decir, sin verificar la compatibilidad con las especificaciones de los nuevos universos de investigación y, por consiguiente, su capacidad analítica.

sociales presenten regularidades, las circunstancias históricas y las implicaciones de la agencia humana exigen que los analistas trabajen con métodos investigativos que contemplen preocupaciones de orden epistemológico y ontológico, en los cuales se encuadran los estudios en seguridad. (Es en función de eso que este capítulo se refiere a las ‘dinámicas’ y los ‘actores’).

Con respecto de la ‘validez explicativa’, se entra de hecho en la discusión acerca de la capacidad del concepto clásico o westfaliano de ‘seguridad’, aquel que, en líneas generales, privilegia la dimensión militar y la supremacía del Estado para explicar, satisfactoriamente, los problemas que surgen en el contexto internacional contemporáneo. Considerado *mainstream* indiscutible en las relaciones internacionales por más de tres siglos, este enfoque conceptual figuró como el modelo explicativo principal de las dinámicas de seguridad desde Westfalia, cuna de los Estados modernos, a la Guerra Fría.

En ese contexto, este capítulo se dedica a hacer una incursión a lo largo de este periodo para verificar de qué forma se dio en detalle su proceso de construcción conceptual; además, se analiza el contexto en el cual surgieron las alternativas en respuesta a la discutida ortodoxia del abordaje tradicional. Así las cosas, producir definiciones de seguridad compatibles con la diversidad de amenazas y con la complejidad del escenario global actual se convierte en una tarea de gran valor, dada la necesidad de establecer parámetros teóricos-conceptuales que permitan efectuar un estudio más preciso acerca de los fenómenos que le dan forma. En ello radica la importancia de reflexionar sobre el alcance analítico del concepto clásico de seguridad en un contexto tan paradigmático.

2. Génesis del concepto clásico de seguridad: el sistema de Westfalia y el equilibrio de poder

El tema de la seguridad, concepto clave en el área de los estudios estratégicos, siempre ocupó un papel sobresaliente en las relaciones internacionales por estar ligado a la cuestión de la supervivencia de los

Estados; su existencia, soberanía, integridad territorial y, consecuentemente, asociado a la lógica de poder que da forma a las relaciones entre esos actores.

El concepto de seguridad surge a partir del nacimiento del Estado moderno en Westfalia¹³ (1648), como reflejo directo del sistema Estado-céntrico que nacía en aquella época. Como destaca Kennedy, a partir de Westfalia inicia

Un sistema multipolar de Estados europeos, cada cual con la tendencia cada vez más acentuada de tomar las decisiones sobre la guerra y la paz conforme los ‘intereses nacionales’ y no por motivos transnacionales religiosos [...] lo que hacía énfasis a una *realpolitik*¹⁴ calculada y no a convicciones religiosas profundas en la determinación de sus políticas. (1989, p. 79)

Por lo tanto, se observa en Westfalia el proceso de secularización de las relaciones interestatales, cuya noción de una autoridad eclesiástica universal dio lugar a un sistema internacional basado en el reconocimiento de la autonomía e independencia de los Estados (Kolodziej, 1995, p. 317), bajo el amparo del derecho internacional emergente. Se tiene la idea de un típico Estado moderno construido desde Westfalia, un espacio territorial con fronteras definidas, bajo la autoridad de un gobierno soberano y con un único sistema administrativo y legal, con lo cual finaliza un periodo en el que el poder transnacional de la iglesia prevaleció como dictamen de las relaciones entre estas unidades políticas.

Dos conceptos complementarios y fundamentales sobresalen para entender el modelo de seguridad westfaliano: la *raison d'État* y el

13 La Paz de Westfalia, compuesta por un conjunto de once tratados, puso fin a la guerra de los Treinta Años (1618-48), encerrando una serie de conflictos de naturaleza política y religiosa que convergirían gradualmente en un conflicto europeo de grandes dimensiones. Con el fin del conflicto, se lanzaron las bases para el florecimiento de un sistema Estado-céntrico construido en la *Raison d'État*, que primaba por una lógica pragmática donde los intereses individuales de las unidades políticas soberanas deberían prevalecer sobre cualquier motivación religiosa. La ‘razón del Estado’ tuvo en Richelieu, primer ministro de Luis XIII, su gran exponente y defensor, siendo considerado, por muchos, como el padre del sistema moderno de Estados (Kissinger, 1999, p. 59).

14 La *realpolitik* es la designación de política exterior basada en cálculos de poder y en los intereses nacionales.

equilibrio de poder. Mientras que el primero formalizó la búsqueda del bienestar del Estado, suplantando la noción medieval de moralidad universal (Kissinger, 1999, p. 59), el segundo institucionalizó las maniobras destinadas a evitar que un Estado acumulara fuerzas superiores a las de sus rivales combinados (Aron, 1986, p. 193).

Kissinger observa que el equilibrio de poder no buscaba evitar crisis y guerras, pero sí restringir la capacidad de dominación de algunos Estados y, en consecuencia, limitar la extensión de posibles conflictos. De hecho, al inhibir los incentivos para quebrantar el orden internacional¹⁵, funcionaba como garante de estabilidad y de moderación. Además de ver en el sistema de equilibrio de poder el instrumento principal de garantía de la supervivencia del Estado, Kolodziej (1995, p. 317) enfatiza que, en Westfalia, la guerra se institucionalizó como un mecanismo de gobernabilidad en un sistema estatal anárquico.

Esta idea también es defendida por Kennedy (1989, p. 44) quien, al analizar el aumento en los gastos militares de la época, llegó a la conclusión de que hubo una verdadera revolución militar en Westfalia que transformó la naturaleza y las bases materiales y financieras de los conflictos haciéndolos mucho más caros de lo habitual. La paz de Westfalia fue un periodo marcado por guerras, casi permanentes, que reforzaron el equilibrio de poder en Europa, haciendo valer, en los rincones del Viejo Mundo, la célebre proposición de Tucídides de que la guerra da a la paz su seguridad.

Resulta interesante notar la inversión dialéctica que surgía en las relaciones interestatales posteriores a Westfalia cuando los límites del sistema de equilibrio eran atravesados. El aumento de la fuerza de un Estado (mediante su población, riqueza, capacidad militar o cualquier otra variable relevante) llevaba al debilitamiento relativo al provocar la formación de una coalición donde los aliados eran obligados a buscar

15 Para Kissinger (1999, p. 17) los sistemas de equilibrio de poder fueron excepciones a lo largo de la historia, aunque sus teóricos lo vieran como la forma natural de las relaciones internacionales. David Hume (1711-1776), por ejemplo, en su ensayo *On Balance of Power* (1742), afirma que el principio básico del equilibrio de poder es tan antiguo como la propia historia. Sin embargo, la preocupación con el equilibrio de poder, aunque conocido en el mundo antiguo, como en el caso de las ciudades-Estados de Grecia, se tornó elemento central de las relaciones interestatales desde Westfalia.

una paridad de fuerzas para intentar impedir que dicho Estado se volviera tan fuerte y pudiera imponer su voluntad a los demás.

Por ese motivo, los Estados eran, en tesis, rivales por el simple hecho de existir como unidades autónomas y, en ausencia del equilibrio, su seguridad siempre estaría amenazada por la existencia de otros Estados. Así, la seguridad se convertía en un objetivo vital y común a todas las unidades estatales. Ese escenario caracterizó las relaciones interestatales del siglo XVII hasta el estallido de las guerras napoleónicas (1799-1815), las cuales provocaron reordenamientos significativos en la geopolítica europea y, en consecuencia, en el equilibrio westfaliano.

3. De las guerras napoleónicas al acuerdo de Viena

La Francia napoleónica desafió el equilibrio europeo al intentar unificar el continente bajo su hegemonía. Este ímpetu expansionista, cuyo propósito inicial fue defender y difundir los ideales universales de libertad, igualdad y fraternidad de la Revolución francesa (1789), alteró la geopolítica establecida y dio lugar a que se formaran coaliciones de casi todos los Estados de Europa contra los franceses, en el “juego tradicional de alianzas, contra-alianzas, amenazas, guerra y bluf” (Hobsbawm, 2003, p. 116).

Entre 1805 y 1810 la Francia imperial ya había extendido su dominio a lo largo de la península Ibérica e Itálica y también en casi toda la Europa central; Austria fue derrotada en 1805 (durante la batalla de Austerlitz, en Moravia) y Prusia durante las batallas en Iena y Auerstaedt en 1806. Antes, entre 1794 y 1798, cuando Napoleón era general de brigada¹⁶, Francia ya había ocupado los Países Bajos, Renania, Suiza, Italia y algunas partes de España. Los únicos países que se interponían entre Napoleón y la dominación de Europa eran Rusia, (en el continente) e Inglaterra (en el mar). Por lo tanto, para restablecer el equilibrio, una vez que su supervivencia estaba en riesgo, caso los recursos del continente

16 En 1799, Napoleón Bonaparte llegó al poder como primer cónsul. En 1804, fue coronado emperador de Francia bajo el título de Napoleón I.

fueran movilizados bajo el dominio francés, Inglaterra entró en escena como líder y centro organizador de una coalición de potencias involucrando a Prusia, Rusia y Austria¹⁷.

Mediante recopilaciones estadísticas que retratan el poder relativo de cada potencia con respecto de las variables tamaño de los ejércitos y de las armadas¹⁸, Kennedy (1989, p. 103) elaboró tablas explicativas que ayudan a comprender las relaciones de fuerzas que dieron lugar a la formación de alianzas destinadas a mantener (o restablecer) el equilibrio durante el periodo entre la Revolución francesa y el Concierto Europeo de Viena (1815).

17 Al ver la ineficacia del bloqueo continental contra Inglaterra (1806), Napoleón se vuelve hacia Rusia dispuesto a conquistarla. Napoleón atravesó sus fronteras, en 1812, con un ejército de unos 600 000 hombres. La larga marcha encontró por el camino llanuras completamente devastadas por la resistencia: era la táctica de 'tierra desolada'. Al llegar a Moscú con su ejército exhausto, Napoleón se topó con el zar Alejandro, su antiguo aliado, reacio a negociar. Ante las circunstancias, y con el duro invierno ruso acercándose, restó a Napoleón ordenar la retirada. Apenas 100 000 hombres retornaron. En 1813, aprovechándose la oportunidad, una coalición formada entre Austria, Prusia, Rusia, Inglaterra y Suecia (6ª Coalición) derrotó a Napoleón en la ciudad alemana de Leipzig (batalla de Naciones). En 1814, Francia fue invadida por un gran ejército de la coalición. Napoleón fue exiliado en la isla de Elba y la monarquía fue restaurada en Francia con Luis XVIII. Contando aún con la simpatía popular y fuerte apoyo por parte del ejército, Napoleón intentó restablecer su poder en Francia en febrero de 1815 (Gobierno de los Cien Días), pero los Estados aliados terminaron imponiéndose definitivamente en la batalla de Waterloo, el 18 de junio de 1815.

18 En lo referente al cuidado en la utilización de datos estadísticos de esta naturaleza, el autor advierte lo siguiente: el tamaño de los ejércitos, por ejemplo, puede fluctuar mucho según la elección (sea al principio, mitad o al final del conflicto). Los números totales también incluyen las unidades mercenarias, especialmente en el caso de Napoleón, tropas aliadas eventuales que se unieron a contragusto y/o hombres sin cualquier experiencia militar que eran simplemente agregados a los ejércitos. El número de navíos disponibles era puramente cuantitativo, sin indicar datos relevantes como la capacidad de batalla y la existencia de tripulaciones especializadas. Además, las cifras subestiman factores como el poder subsidiario de Gran Bretaña, que tenía la capacidad de reunir a más de 100.000 soldados aliados, y la gran debilidad de la estructura militar rusa provocada por el atraso económico y por las dificultades provocadas por su extensión territorial (Kennedy, 1989, p. 103-4).

**Tabla 1. Tamaño de los ejércitos: 1789-1814
(contingente humano)**

Potencias	1789	1812/14
Gran Bretaña	40.000	250.000
Francia	180.000	600.000
Imperio Habsburgo	300.000	250.000
Prusia	190.000	270.000
Rusia	300.000	500.000
España	50.000	---

Nota: Adaptado de Kennedy (1989, p. 103)

Tabla 2. Tamaño de las armadas: 1790-1815 (navíos disponibles)

Potencias	1790	1815
Gran Bretaña	195	214
Dinamarca	38	---
Francia	81	80
Rusia	67	40
España	72	25
Suecia	27	---

Nota: Adaptado de Kennedy (1989, p. 103)

3.1. El orden de Viena y el nuevo equilibrio de poder

Tras la derrota francesa en Waterloo, el Congreso de Viena (1814-15), reunido con el objetivo de restaurar el mapa político europeo, estableció una nueva estructura de poder multipolar, rediseñando las fronteras de Europa por medio del reparto territorial en favor de las principales potencias vencedoras: Gran Bretaña (en la condición de *primus inter pares*), Prusia, Rusia y Austria.

Las guerras napoleónicas derrocaron el sistema de equilibrio de poder, pero el Congreso de Viena no solo lo restauró, sino que lo elevó a *realpolitik* a su punto máximo. Como señala Aron (1986, p. 198), aquella nueva configuración de fuerzas demostró que todo Estado era, a los ojos

de sus homólogos, un posible aliado y que el enemigo de hoy debe ser salvo, ya que mañana podría ser el aliado.

En ese sentido, el orden internacional creado en Viena se basó en una paz no punitiva, es decir, los estadistas del Concierto Europeo percibieron que la seguridad de Europa dependía de una convivencia con una Francia “relativamente satisfecha, en lugar de resentida y descontenta” (Kissinger, 1999, p. 84), a pesar de que hubiera intentado dominar Europa a lo largo de siglo y medio. Esa lógica se tornó indispensable para el equilibrio del sistema: así, aunque limitada por las derrotas militares, Francia fue reintegrada al concierto de las grandes potencias europeas, en 1818.

Además de restablecer el equilibrio, en Viena se buscó restaurar el absolutismo europeo antiguo. Para combatir los principios liberales y nacionalistas de la Revolución francesa, en septiembre de 1815, se formó una alianza militar (la Santa Alianza), compuesta por Austria, Rusia, Prusia y Francia, y ella duró hasta el comienzo de las revoluciones europeas de 1848. A pesar de los esfuerzos para restaurar el *ancien régime*, la antigua Europa ya no era la misma.

La Revolución francesa y las guerras napoleónicas desencadenaron cambios profundos, que incluyeron la incorporación de nuevas dimensiones al modelo de seguridad vigente. El primer cambio sustancial observado después del Concierto de Viena fue el surgimiento de un sistema de seguridad basado en el equilibrio y en la decisión colectiva, y no más en el ejercicio unilateral del poder nacional puro, como era común en el equilibrio westfaliano.

3.2. El Estado nación: los movimientos nacionalistas y la seguridad societal

La paz de Westfalia fundó el típico Estado moderno; sin embargo, a partir de los eventos posrevolucionarios (principalmente con las guerras napoleónicas) se comenzó a entender que ese Estado, territorialmente definido y soberano, debería representar una sola ‘nación’ o grupo lingüístico (Hobsbawm, 2003, p. 129) surgiendo, entonces, lo que enten-

demos como Estado nación y, por consiguiente, las relaciones entre estos actores como internacionales¹⁹.

Esto generó una nueva variable agregada al sistema de seguridad establecido en Viena. Al lado del liberalismo, el nacionalismo se convirtió en uno de los motores propulsores de los movimientos revolucionarios que se extendieron por Europa y, en consecuencia, pasó a ser considerado en los cálculos estratégicos de seguridad de los Estados. Bajo el estandarte de la Santa Alianza de 1815, Austria, Rusia y Prusia, por ejemplo, comenzaron a intervenir en varios países para combatir los deseos de liberación nacional de los pueblos.

Los movimientos nacionalistas, principalmente a partir de 1830, ocurrieron en Italia, Polonia, Suiza, Hungría, Francia, Irlanda, Turquía y Grecia. El ímpetu que impulsó este sentimiento fue retratado en el Acto de Fraternidad de la Joven Europa en 1834, que decía que “todo pueblo tiene su misión especial que ayudará en el cumplimiento de la misión general de la humanidad. Esta misión constituye a su nacionalidad. La nacionalidad es sagrada”²⁰.

Esos movimientos alcanzaron su punto máximo en 1848 y resultaron en diversas luchas por la autodeterminación de las minorías dominadas por las potencias europeas. Lo que se observó, desde el periodo revolucionario de 1848 (también conocido como Primavera de los Pueblos) fue la búsqueda creciente por la correspondencia entre las fronteras del Estado y de la nación.

Según Buzan et al. (1998, p. 119-20), la identidad está marcada por las ideas y costumbres que determinan los pueblos como miembros de

19 El término ‘internacional’ fue utilizado por primera vez en 1789, por el jurista británico Jeremy Bentham en su obra *Introducción a los principios de moral y la legislación*. En ese momento, optó por reemplazar la expresión ‘*Law of Nations*’ por ‘*International Law*’. Al identificarse casi que absolutamente con las relaciones entre Estados, académicos como Nicholas Spykman (1933) (citado por Maltez, 2002, p. 61) señalaron que el término ‘relaciones internacionales’ debía ser reemplazado por ‘*interstate relations*’. Maltez (2002, pp. 45-63) realiza una discusión interesante sobre la precisión semántica de términos comúnmente usados en el campo de las relaciones internacionales.

20 El movimiento conocido como ‘Joven Europa’ fue fundado en 1834 por el italiano Giuseppe Mazzini (1805-1872) y tenía como objetivo reunir los diversos movimientos nacionalistas similares en un gran congreso europeo. Como señala Hobsbawm (2003, p. 189-90), estos movimientos, a nivel simbólico, fueron relevantes porque proporcionaron la descentralización del movimiento revolucionario europeo en varios segmentos nacionales que compartían tácticas, estrategias y programas políticos muy similares.

un grupo, entre los cuales la nación es el concepto organizador de esta estructura sectorial de la seguridad denominado por ellos como ‘social’. En la misma línea de pensamiento, Anderson (1983, p. 98) argumenta que una nación es más que territorio y población, es una “comunidad imaginada” que resulta de un conjunto de ideas e ideales o, según Coles (2002, p. 410), de “eventos idealizados, mitos de origen, historias heroicas y valores proclamados”.

Son estos elementos, resultantes de principios organizativos que involucran lengua, cultura, religión, ideologías, raza e historia; los que confieren cohesión al acuerdo tripartito político-sociedad-territorio (Buzan, 1991, p. 78-9). Las amenazas sociales surgen cuando esas entidades se encuentran en peligro, en términos de riesgo a su identidad (Wæver et al., 1993). Por ende, con el nacimiento del Estado nación y la consecuente expansión de los movimientos nacionalistas, la definición de seguridad incorporó la búsqueda de la autodeterminación como una variable importante.

3.3. La unificación alemana y el orden de Bismarck: presagio del fin

Después de 1815, Europa disfrutó un largo periodo de paz. Durante cuarenta años, las grandes potencias no se enfrentaron ni una vez y, después de la guerra de Crimea (1853-56),²¹ los conflictos que se desencadenaron fueron generalmente por disputas fronterizas y cuestiones relacionadas con la nacionalidad; sin embargo, fueron limitados tanto en su duración como en su dimensión. Hasta cuando empezó la Primera Gran Guerra, en 1914, ninguno de los conflictos desatados en este periodo, como la guerra franco-austriaca (1859), la coalición austro-prusiana contra los daneses (1864) o las guerras por la unificación alemana, se podrían denominar como grandes, ni siquiera la guerra de Crimea podría ser calificada de esta manera (Kennedy, 1989, p. 144; Kolodziej, 1995, p. 317).

21 Impulsados por un sentimiento mutuo de desconfianza, Gran Bretaña y Francia se unieron contra las incursiones expansionistas de Rusia en los Balcanes y el Mediterráneo. En 1856, aislados, los rusos pidieron el fin de las hostilidades tras la caída de la fortaleza de Sebastopol en Crimea.

Aunque este contexto de relativa paz merezca ser destacado, el acontecimiento crucial en este periodo fue el surgimiento de Alemania como potencia unificada (1871) y como centro del nuevo orden europeo (también conocido como orden de Bismarck). La magnitud de la victoria prusiana, en la guerra contra Francia (1870-1), marcó el final del predominio francés y dejó en claro que se estaba produciendo un cambio profundo en la alineación de fuerzas a favor de los alemanes. A los franceses les restó el resentimiento y el deseo latente de revancha debido a la pérdida humillante de Alsacia-Lorena.

El hecho es que, en 1870, los Estados germánicos combinados contaban con una población más numerosa que la de Francia, su producto nacional bruto y su producción de hierro y acero era comparable a la de los franceses (contando con una producción de carbón $2\frac{1}{2}$ veces más grande y un consumo de fuentes modernas de energía un 50 % superior). Además, Alemania tenía recursos humanos calificados, consecuencia de una estructura técnico-científica y universitaria sin igual en Europa (Kennedy, 1989, p. 184). Ese desarrollo industrial sin precedentes condujo a Alemania, en pocas décadas, a ocupar la mejor posición económica europea, reemplazando a Gran Bretaña.

Por lo tanto, era natural que, a esa altura, Alemania fuera lo suficientemente fuerte como para amenazar el equilibrio europeo y se ubicara como el centro de ese nuevo orden. Como era de esperarse, su creciente poder e influencia generaron temor e inseguridad y, lentamente, fueron corroyendo las bases del Concierto de Viena. Ese fue el preludio del fin de una estabilidad multipolar y de un equilibrio dinámico que se comenzaba a desboronar, definitivamente, en el transcurso de las dos Grandes Guerras del siglo XX que se siguieron a estos eventos.

4. Las guerras mundiales, el colapso del sistema europeo como centro de poder y la ascensión norteamericana

El 28 de junio de 1914, en Sarajevo, el nacionalista serbio Gavrilo Princip asesinó a Franz Ferdinand, heredero del trono austrohúngaro,

y encendió la mecha detonante del conflicto que puso fin a un siglo de ‘paz’ en Europa. La Primera Guerra Mundial involucró totalmente a las potencias industriales europeas, haciendo que la tecnología y la producción industrial se convirtieran en elementos clave en el campo de batalla. Las industrias nacionales, convertidas en economías de guerra, tuvieron un papel crucial como fuentes de abastecimiento y armamento en la guerra.

Al comienzo de las hostilidades, Estados Unidos (que ya en 1914 era una economía industrial importante) seguía siendo, en palabras de Woodrow Wilson, “neutral en pensamiento y acción”. No obstante, los lazos históricos y económicos con la Gran Bretaña, sumados a la declaración alemana de guerra submarina con los temidos U-Boote²² (no solo a los miembros de la Entente, sino a cualquier país neutral o no que a ella se opusiera), llevaron a los norteamericanos a romper las relaciones diplomáticas con Alemania. El causante fue la incitación hecha por la embajada alemana en México para este país le declarara guerra a Estados Unidos.

En seguida de estos hechos, el 6 de abril de 1917, los norteamericanos declararon la guerra a Alemania y movilizaron su industria (a esa altura convertida en economía de guerra) en beneficio de la Entente, lo cual fue fundamental para la victoria. Alemania, en situación difícil, solicitó el armisticio²³, que fue firmado el 11 de noviembre de 1918 en la ciudad francesa de Compiègne y sirvió para poner fin a la guerra. A esto le siguió la paz de Versalles (1919) con la ardua tarea de orientar los esfuerzos en la reconstrucción del sistema internacional. Como luego se percibió, la entrada estadounidense en el conflicto y su ascenso como potencia de primer orden jugaron un papel importante en la dinámica del orden internacional de la posguerra, como alternativa al Concierto de Viena y su sistema de seguridad; sistema que no resistió las reivindicaciones de poder y el estatus de los nuevos aspirantes a la posición

22 U-Boote es la abreviatura alemana para *Unterseeboote* (embarcaciones submarinas).

23 El armisticio, precedente al acuerdo de paz, determina la suspensión temporal de las hostilidades entre los litigantes. Es común que después del armisticio se realice un ajuste preliminar de paz. En general, contiene las bases para el tratado definitivo, además de regular provisionalmente las relaciones entre los Estados contendientes.

de actor hegemónico, especialmente de Alemania, y a la intransigente búsqueda de la autodeterminación nacional como principio legitimador de la soberanía estatal (Hayes, 1968).

Aunque la intervención estadounidense hubiera viabilizado la victoria total de la Entente, sus lineamientos de política exterior guardaron poca relación con los fundamentos estructurales del orden europeo (el equilibrio de poder y la *realpolitik*) construidos desde Westfalia (Kissinger, 1999, pp. 236-237). Esa situación, una vez más, llevó a los Estados europeos al campo de batalla en una guerra sin precedentes, debido a que su capacidad destructiva había sido aumentada exponencialmente mediante avances tecnológicos extraordinarios.

Es importante destacar que la reorganización de fuerzas que se concretó en el periodo de la posguerra no fue a favor de un Estado o de un grupo de Estados europeos, como era habitual, sino de un ‘novato’ que estaba asumiendo el rol de las grandes potencias; aunque, como se ha dicho anteriormente, para el comienzo del conflicto, Estados Unidos ya era una gran economía industrial. El mundo dejaba de ser eurocéntrico y el siglo XX pasaba a ser testigo del declive de Europa como centro de poder incuestionable (Hobsbawm, 1995, p. 23).

4.1. La Liga de Naciones y las nuevas premisas de seguridad internacional

La Liga o Sociedad de Naciones, organización internacional de aspiración universal constituida en 1919 con la misión de restaurar el orden internacional, es reflejo directo del cambio del eje de poder de las relaciones internacionales. Esta fue proyectada con base en la visión del presidente estadounidense Woodrow Wilson, plasmada en sus “catorce puntos para la paz”.²⁴ La Sociedad de Naciones (SDN) intentó, a través

24 Entre ellas están: el fin de la diplomacia secreta, la libertad de los mares, la eliminación de las barreras al comercio, la imparcialidad en la resolución de disputas coloniales, la evacuación del territorio ruso, la restauración de Bélgica, la devolución de Alsacia-Lorena a Francia, la reducción de armamento militar a límites compatibles con la seguridad interna de los países, reconstitución de Polonia con salida al mar y la creación de la Sociedad de Naciones.

de la gestión colectiva de Estados, legitimar el Derecho Internacional como garante de la paz, la estabilidad y el orden internacional, sustituyendo el inestable equilibrio de poder (García, 2000, pp. 7-21).

Los fundamentos que guiaron a la SDN en sus atribuciones, reflejando las convicciones estadounidenses, se centraron en la democracia, la seguridad colectiva y la autodeterminación de los pueblos; principios que, hasta entonces, no habían sido base de ningún concierto europeo (hecho que dejó a los diplomáticos del Viejo Mundo en una arena de negociaciones completamente desconocida). En síntesis, la SDN era la quintaesencia de las premisas estadounidenses.

La diplomacia europea tenía en el equilibrio de poder el instrumento natural para compensar o desalentar la propensión de los Estados por la guerra. En la perspectiva estadounidense, opuesta, la ausencia del equilibrio no era lo que causaba los escenarios de inestabilidad, sino los intentos de alcanzarlo.

En los conciertos europeos tradicionales prevalecían los arreglos fronterizos para obtener o restablecer el equilibrio, en detrimento de las aspiraciones de liberación nacional. Esto ocurría porque las posibles nuevas naciones, dada su relativa fragilidad, tendrían el potencial de incrementar las rivalidades y suscitar pretensiones de dominación de las grandes potencias (situación que desestabilizaría el orden internacional). Contradictoriamente, en la concepción estadounidense, no era la autodeterminación lo que causaba la guerra, sino su ausencia. Debido a eso, el Tratado de Versalles condicionó el establecimiento de fronteras al criterio de la nacionalidad y la creación de Estados a la autodeterminación.

En conclusión, Wilson propuso la seguridad colectiva como garantizadora de la paz internacional, en lugar de las alianzas tradicionales. Si las alianzas unían a un grupo particular de países que compartían intereses nacionales y percepciones similares sobre amenazas específicas en una verdadera competencia por el poder, la seguridad colectiva suponía la reacción de todos los países contra cualquier país miembro ante cualquier amenaza a la paz, como quedó consignado en el Pacto de la SDN: “Se declara expresamente que cualquier guerra o amenaza

de guerra que afecte directamente o no a alguno de los miembros de la Sociedad, es de interés de toda la Sociedad, y esta debe adoptar las medidas adecuadas para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones” (Art. 11, §1).

Luego, la seguridad de un país significaba la seguridad de todos y ella dependía de que al menos los Estados más relevantes para la defensa colectiva tuvieran la misma visión sobre la naturaleza de la amenaza. Y, también, que compartieran la percepción de que el uso de la fuerza estaría condicionado al mérito de cada caso y no a intereses individuales. En poco tiempo, las pruebas a las cuales fue sometida la seguridad colectiva mostrarían que ella sería víctima de sus propias premisas; es decir, los países no tenían el mismo interés de reaccionar ante los actos de agresión de un actor, ni tampoco estaban dispuestos a compartir los riesgos de oponerse a ellos.

Esos hechos mostraron que los mecanismos del sistema de seguridad y el mantenimiento de la paz idealizados por la SDN dependían de la existencia de la buena fe y de niveles mínimos de confianza mutua entre los Estados miembros (un escenario inédito y demasiado idealista, considerando los precedentes históricos). En esas condiciones, la SDN coleccionó más obstáculos que conquistas, incluso habiendo demostrado total incapacidad para oponerse a la agresión de las grandes potencias contra otros Estados (falla que, en poco tiempo, resultaría en un nuevo conflicto general).

De hecho, cuando Japón invadió Manchuria en 1932, la SDN no hizo nada, ya que ni siquiera contaba con un mecanismo para imponer sanciones. Y cuando dispuso de tales instrumentos, aunque votó varias sanciones, evitó aplicar embargos a Italia después de la agresión contra Etiopía, amparándose en el lema “todas las sanciones, menos la guerra” (Kissinger, 1999, p. 266). Por su parte, Alemania, en 1935, irrespetó el Tratado de Versalles, reorganizó sus fuerzas armadas, aumentó su producción bélica y remilitarizó la región de Renania (que había sido desmilitarizada desde el Tratado); de esa forma, se dejó expuesta su inoperancia.

Adicionalmente, la inercia total de las potencias occidentales incentivó a Alemania a emprender actos audaces, como la anexión de Austria

(*Anschluss*), que había quedado prohibida por el Tratado de Versalles, y la ocupación de los Sudetes checos en nombre de su *lebensraum* (espacio vital).²⁵ En ningún caso hubo reacción por parte de Liga, y, debido a la exagerada fragilidad de la SDN, la Unión Soviética invadió a Finlandia en 1939, posterior a las incursiones expansionistas de Japón, Italia y Alemania (que a esa altura ya no formaban parte de la SDN).

4.2. Una *salus victis nullam sperare salutem*²⁶

Cuando la Liga de las Naciones fue constituida, Woodrow Wilson propuso una paz que fuera justa y duradera, pero el tratado que la creó desvirtuó tal propósito y lo que quedó establecido en sus artículos, al menos desde la perspectiva alemana, fue un verdadero *diktat*, que ni el propio idealismo wilsoniano fue capaz de suavizar. A los alemanes, que fueron considerados en Versalles como los principales responsables de la guerra, les correspondió sobrellevar las imposiciones.

Además de las reparaciones monetarias, Alemania perdió una séptima parte de su territorio y el 10 % de su población; Alsacia-Lorena fue devuelta a Francia, que ocupó la margen izquierda del Rin y obtuvo el derecho de explotar el carbón de la región del Sarre durante 15 años; todas sus colonias fueron anexionadas a Inglaterra y, en menor medida, a Francia; el ejército alemán fue reducido a una fuerza de defensa de 100 000 hombres; la marina de guerra y el servicio militar fueron extintos; y los bienes alemanes en el extranjero fueron confiscados.

La negativa del Congreso de Estados Unidos de ratificar el Tratado de Versalles y la retirada de la SDN (retomando su política tradicional de aislacionismo hemisférico) fue un golpe duro a la organización y dio lugar para que las aspiraciones y el legado histórico de las potencias

25 El concepto de *lebensraum* (espacio vital) fue acuñado por el geógrafo alemán Friedrich Ratzel (1844-1904) para designar la proporción de equilibrio entre una determinada población y los recursos disponibles para satisfacer sus necesidades, definiendo así sus potencialidades de progresar y sus necesidades territoriales. Tales premisas legitimaron el proyecto de expansionismo estatal de Bismarck y, posteriormente, de Hitler, además de servir como base para la doctrina del determinismo geográfico.

26 “La única salvación para los perdedores es no esperar la salvación”. Con estas palabras, enneas buscó enfriar el desánimo y encender en sus compañeros el coraje ante la desesperación, tras ser derrotados en la batalla de Troya (Virgilio, Eneida, II, 354).

vencedoras (basado en criterios geopolíticos y no en preceptos morales) sacaran a relucir su antigua *realpolitik*. Esos hechos hicieron eco a las palabras de Richelieu, quien, en su testamento político, escrito tres siglos antes, pareciera haber previsto lo que iba a suceder en Versalles: “En los asuntos de Estado, aquel que detenta el poder frecuentemente posee el derecho, y aquel que es débil solamente con dificultad es capaz de evitar estar equivocado en la opinión de la mayoría del mundo”²⁷.

Por lo tanto, se puede observar que la paz de Versalles fue un ajuste de cuentas al estilo de la vieja diplomacia europea, basada en cálculos de poder y en intereses individuales de los Estados. Como señaló adecuadamente Kissinger (1999, p. 245), conciliar el idealismo estadounidense y las pesadillas francesas (para quienes la única opción razonable era la neutralización total del enemigo hereditario) iba más allá del ingenio humano²⁸.

Las reparaciones impuestas representaron la humillación nacional de Alemania y reforzaron la propaganda de los *dolchstoß* (término entendido como puñalada por la espalda). El hecho fue explotado ampliamente por los líderes alemanes, entre ellos Adolf Hitler, para incitar el resentimiento contenido y poder evocar el nacionalismo alemán, evocando ideas de superioridad racial y cultural (*kulturkampf*) en la construcción del *Tercer Reich*. Además de eso, no era posible, tampoco racional, apoyar la exigencia de una sola nacionalidad en la constitución de nuevos Estados conforme pretendía Wilson en 1919. La autodeterminación continuó siendo un tema central para la (in)seguridad internacional. Había en Europa más de 30 millones de personas queriendo volver a espacios nacionales que en el momento ya no les pertenecían más y, por ello, estaban relegadas a la condición de minorías étnicas, muchas veces indeseables y sospechosas (en las nuevas fronteras) o en los Estados donde fueron dejadas (Dupas, 2005, p. 138)²⁹.

27 Richelieu murió en 1642 y su testamento político probablemente fue escrito entre 1639-1640.

28 Mientras el proyecto angloamericano (proyecto Hurst-Müller) concebía la SDN como un instrumento de conciliación basado en la fuerza de la opinión pública internacional, la posición francesa (proyecto Bourgeois) previó que la Liga sería una superestructura coercitiva, con efectivo militar capaz de imponer sanciones por el uso de la fuerza a quien violara el *status quo* cuando fuera necesario (García, 2000, p. 91).

29 Versalles institucionalizó el principio de la autodeterminación, pero, por otro lado, expuso su profundo antagonismo en relación con la soberanía estatal y al sistema de Estados nación que lo creó, evidenciando ser esta ambigüedad un factor de inestabilidad para la seguridad internacional (Mayal,

Con gran uso de argumentos nacionalistas, el 1 de septiembre de 1939, Hitler invadió a Polonia para recuperar Danzig, al considerar el estatus de ciudad libre como una afrenta al principio de autodeterminación y, por lo tanto, a la campaña alemana por el *lebensraum* nacional.³⁰ Francia y Gran Bretaña, garantes de la independencia polaca, exigieron la retirada alemana inmediata. Frente a la indiferencia de Hitler, ante su ultimátum, no quedó otra opción que la declaración de guerra. Ese evento fue el fin del sistema de Versalles que, en lugar de proporcionar estabilidad y seguridad, creó fuentes de tensión y agudizó las existentes. Apenas dos décadas después de la Primera Gran Guerra, comenzó el conflicto más devastador de la historia de la humanidad, el cual resultó en la muerte de más de cincuenta millones de personas, cifra equivalente a dos tercios de las bajas de civiles.

Una vez más, la amenaza al equilibrio de poder en Europa mostró que la intervención estadounidense era vital para contener las aspiraciones expansionistas alemanas. A ese respecto, Kissinger (1999) ha afirmado que la mera perspectiva de la participación estadounidense al lado de los aliados hizo que el 4 de junio de 1940, en discurso pronunciado en la Cámara de los Comunes, Winston Churchill declarase:

Iremos hasta el final [...] Y aunque, algo en lo que no creo ni por un instante, esta isla, o gran parte de ella, sea vencida y tenga hambre, nuestro imperio de ultramar, armado y custodiado por la flota inglesa, continuará la lucha hasta cuando Dios sea servido y el Nuevo Mundo, con todas sus fuerzas, venga al rescate para liberar al Viejo. (p. 416)

1990; Kolodziej, 1995, p. 320). Con los acuerdos firmados en 1919 surgieron nuevos Estados, como Polonia, que dividía el territorio alemán, y Checoslovaquia, ocupando parte del territorio alemán e incorporando a tres millones de habitantes.

30 Entre 1772 y 1795, Polonia fue víctima de varias divisiones territoriales que literalmente la hicieron desaparecer del mapa. El Tratado de Versalles rediseñó las fronteras europeas y, entre otras medidas, recreó el Estado polaco, lo cual le garantizó el acceso al Mar Báltico a través de una franja territorial que pasó a conocerse como “corredor Polaco”. El corredor separaba a Prusia Oriental del resto de Alemania y la ciudad de Danzíg, actualmente la ciudad polaca de Gdansk, adquirió el estatus de ciudad libre, por no pertenecer a alguna de las partes.

Sin embargo, la intervención estadounidense dependía de convenir a la opinión pública y al Congreso, en su mayoría defensores del aislacionismo tradicional del país, para que apoyaran una guerra que se consideraba irrelevante para la seguridad nacional e incompatible con los valores estadounidenses. Pero, inesperadamente, el ataque japonés a Pearl Harbor, el 7 de diciembre de 1941, le dio a Franklin D. Roosevelt los argumentos necesarios para convencerlos de romper la línea beligerante y llevar a Estados Unidos al campo de batalla.

5. La Guerra Fría y la construcción del orden bipolar: la era nuclear, el dilema de seguridad y el equilibrio del terror

A pesar de no haber asumido la forma de un conflicto bélico entre las fuerzas estadounidenses y soviéticas, la Guerra Fría dominó la política mundial al enfrentarse, indirectamente, las dos superpotencias que poseían un gran arsenal de armas nucleares y disputar la hegemonía mundial. Ese panorama aportó contribuciones teóricas importantes al campo de la seguridad internacional y dio lugar a formulaciones como el dilema de seguridad (*Security Dilemma*), desarrollado por John Herz, en la década de 1950,³¹ y la teoría de la destrucción mutua asegurada (*Mutual Assured Destruction [MAD]*), una racionalización del equilibrio del terror.

De acuerdo con el primer enfoque, cuando un Estado busca los medios necesarios para incrementar su seguridad, dada la naturaleza anárquica del sistema internacional, termina por agudizar el sentimiento de inseguridad por parte de los otros Estados, los cuales, al percibir posibles amenazas, adoptan medidas compensatorias para aumentar sus medios de defensa. Así, se da un ciclo continuo de seguridad-inseguridad, de ahí el dilema.

31 El dilema de la seguridad fue posteriormente reelaborado por Robert Jervis (1978, p.169), quien concentró su análisis en elementos como la 'no intención' y la 'interdependencia de las relaciones de seguridad'. Según Jervis, a quien recurre Sørensen (2007, p. 359) al discutir la validez explicativa del dilema de seguridad: "en un sistema de autoayuda, la creación de más seguridad para un Estado es, inevitablemente, la creación de más inseguridad para otros Estados". Herz, J. (1950). Idealism Internationalism and the Security Dilemma'. *World Politics*, 2(2).

Ese fue el eje de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Gaddis (2006, p. 26) señala que, aunque no hubo amenazas de guerra o siquiera ruptura de las relaciones diplomáticas, se produjo una sensación de inseguridad entre las cúpulas tomadoras de decisiones en Washington y en Moscú, ante los esfuerzos crecientes de ambas partes para garantizar la propia seguridad en el periodo de la posguerra. El resultado de ello fue un torbellino de desconfianza mutua, debido a que las sospechas pasaron a autoalimentarse mutuamente.

La Guerra Fría también estableció un nuevo equilibrio, definido como ‘equilibrio del terror’, traducido, en su perspectiva más pesimista, mediante la teoría de la Destrucción Mutua Asegurada. El equilibrio del terror no exigía paridad, sino la capacidad de responder al primer golpe (*first strike*) propiciado por el enemigo, quien buscaría en esa iniciativa destruir o, por lo menos, desestabilizar los dispositivos nucleares de su rival (*counterforces strategy*) al punto tal de que no existieran posibilidades de respuesta. Al ser exitosa, la iniciativa del ataque decidiría la guerra.

La capacidad de respuesta solo existiría si, después de absorbido el primer ataque, restasen armas suficientes como para responder en represalia al Estado agresor en igualdad de condiciones; esto es, responder de modo semejante o en la misma intensidad al *first strike*. El escenario hipotético descrito por la doctrina MAD exigía tal capacidad de respuesta, ya que su lógica estaba condicionada a infligir al atacante una réplica devastadora. En ese caso, la iniciativa del ataque no decidiría la guerra, apenas inauguraría el holocausto. El gran desafío de la era nuclear consistía en prevenirlo y el nivel de preocupación sobre ese temor fue definido adecuadamente por Kissinger, al afirmar que:

*It can be argued that the fear of all-out war is bound to be mutual, that the Soviet Union leaders will, therefore, share our reluctance to engage in any adventures which may involve this risk. But though each side may be equally deterred from engaging in all-out war, it makes all the difference which side can extricate itself from its dilemma only by initiating such a struggle*³² (1969, p. 11).

32 Henry Kissinger se opuso a la política de John Foster Dulles, para aquel entonces secretario de Estado de Estados Unidos, quien abogó por represalias contundentes contra la Unión Soviética, en

Paradójicamente, el terror nuclear actuó como garantizador de la paz y la estabilidad, al ratificar un equilibrio sustentado en la capacidad de disuasión nuclear de los estadounidenses y soviético; sin embargo, la posibilidad de que una de las partes emprendiera el temido *first strike* no impidió que las superpotencias buscaran en sus áreas de influencia, utilizándose aquí de la tipología adoptada por Strange (1988)³³, aumentar su concentración de poder relacional y/o estructural. Por lo tanto, durante la Guerra Fría las áreas de influencia se convirtieron en una “arena de bajo costo” donde la rivalidad de las superpotencias y la defensa de sus intereses vitales presentaban baja probabilidad de que se incurriera en el riesgo de una guerra nuclear (Castro Santos, 2004, p. 118).

5.1. Los movimientos de liberación nacional, la ideología del tercer mundo y la reinterpretación del concepto clásico de seguridad

La Guerra Fría se destacó por haber demolido definitivamente el sistema europeo de Estados y el equilibrio multipolar de poder (que estaba en declive desde la Primera Guerra Mundial). Cuando el eje de poder se desplazó hacia Estados Unidos y la URSS, los Estados europeos tradicionales quedaron relegados a la condición de potencias de segunda clase, lo que resultó en un proceso continuo de descolonización, derivado de la fragmentación de los imperios coloniales construidos entre los siglos XVI y XIX. En este sentido, la Guerra Fría contribuyó a la universalización del Estado nacional como modelo de organización política.

Esa coyuntura marcada por el surgimiento de más de un centenar de nuevos Estados reafirmó, nuevamente, la autodeterminación y los movimientos de liberación nacional como temas centrales para la seguridad internacional. Según el estudio realizado por Holsti (1991, pp. 274-278),

caso de un ataque. Por su parte, como alternativa a este escenario, Kissinger propuso una respuesta flexible con el uso de armas convencionales y de armas nucleares tácticas menores.

33 Según Susan Strange, el ‘poder relacional’ puede ser entendido como la capacidad que tienen los actores de constreñir a otros a actuar de acuerdo con sus intereses por tener a su disposición instrumentos y/o recursos de poder coercitivos. En el ‘poder estructural’, más que el volumen de los recursos de poder, lo que importa es la capacidad que tienen estos actores de moldear las estructuras (incluidos los valores) de los procesos de decisión internacionales y la agenda internacional.

entre 1945 y 1989, fueron registradas cerca de cincuenta y ocho guerras e intervenciones armadas (la mayoría de ellas eran luchas internas por la autodeterminación).

Por lo tanto, la mayor parte de los conflictos que se dieron desde el final de la Segunda Guerra Mundial no se produjeron entre Estados constituidos, sino que fueron conflictos internos ocurridos en las posesiones coloniales de Asia y África. En esos términos, Kolodziej (1995, pp. 318-319) entiende que los movimientos de descolonización sucedieron con tres objetivos diferentes, pero interrelacionados: acabar con la dominación externa, organizarse como unidades políticas autónomas y lograr que su soberanía fuera reconocida y equiparada a la de los Estados constituidos.

El proceso de descolonización se inició en 1946, con Filipinas, alcanzó su punto máximo con la liberación de las colonias portuguesas en África y concluyó en 1975, con la independencia de Angola, Mozambique y Guinea-Bissau. Los problemas internos también llevaron a Estados constituidos a enfrentar conflictos por motivos de autodeterminación, como en el caso de Pakistán, Estado resultante de la partición de India para albergar a la minoría musulmana del país y que, en 1971, acabó sufriendo una división territorial tras la declaración de independencia de Bangladesh, contando con el apoyo y los recursos militares de India (Ayoob, 1995, p. 7).

5.2. La Conferencia de Bandung y el Movimiento de los Países No Alineados

El proceso de descolonización hizo surgir en el escenario internacional una serie de nuevos Estados que traían consigo varios problemas estructurales, como herencia de un largo pasado colonial. Las excolonias eran productoras de *commodities* y manufacturas con bajo valor agregado y se caracterizaban por tener estructuras económicas precarias y, en general, un cuadro social propicio a alimentar el ambiente de inestabilidad y gran miseria, pauta por las altas tasas de analfabetismo, mortalidad infantil y crecimiento vegetativo (Davis, 2002).

Aunque estos Estados hubieran surgido en un contexto caracterizado por la rígida bipolarización de la Guerra Fría, el conflicto este-oeste tuvo poca o ninguna relación con sus intereses y necesidades. En verdad, lo que buscaban estos países era la construcción de una ‘tercera vía’ de desarrollo; un polo de poder autónomo, no alineado con las superpotencias, más con base en una plataforma original que contemplase la nueva realidad del sistema internacional y que ratificara la lucha anticolonial.

Entonces, en el plano político-ideológico, surgió el denominado ‘tercer mundo’³⁴. La primera iniciativa política de este grupo de países tuvo que ver con la realización de una conferencia para reafirmar su postura antiimperialista y de equidistancia con Estados Unidos y la URSS. De ese modo, se llevó a cabo en Indonesia la Conferencia de Bandung en abril de 1955, allí fue propuesta una nueva forma de polarización, que, por un lado, dejaba en lados opuestos a los países ricos e industrializados del norte y, por el otro, a los países pobres y exportadores de productos primarios del sur. En tal concepción ideológica, el enfrentamiento entre el este y el oeste abrió lugar al enfrentamiento entre el norte y el sur³⁵.

Posteriormente, en Belgrado (1961), se realizó una nueva conferencia que culminó con la fundación del Movimiento de Países de los No Alineados, reafirmando las premisas político-ideológicas de Bandung. El Movimiento se volvió a reunir en El Cairo (1964), en Lusaka (1970) y en Argel (1973), para discutir las políticas del tercer mundo y los temas relacionados con la economía mundial y con los intereses de estos países (tales como los precios de los productos primarios, los intereses internacionales, entre otros factores que limitaban su capacidad de negociar y que contribuían para acentuar las asimetrías existentes en relación con sus homólogos del norte).

De conformidad con Ayoob (1995, p. 15), el prototipo “tercermundista de Estado” tiene dos características fundamentales que explican la mayor parte de los problemas enfrentados por estos países, así como

34 Acunado por el historiador francés Alfred Sauvy, el término ‘tercer mundo’ se utilizó por primera vez en 1952, en un artículo publicado en *L'Observateur*, para designar al grupo de países en vía de desarrollo ubicados fuera de los dos bloques de poder de la Guerra Fría.

35 Las ideologías del tercer mundo eran vagas y ambiguas. De hecho, la Conferencia de Bandung reunió a países alineados claramente con la URSS (China y Vietnam del Norte) y con EE. UU. (Japón y Vietnam del Sur) generando divergencias político-ideológicas profundas entre sus participantes.

su patrón de comportamiento en los niveles doméstico e internacional. En primer lugar, son Estados recientes y con poca madurez cuando se comparan con los Estados europeos tradicionales. En segundo lugar, su entrada en el sistema internacional de Estados modernos, como unidades soberanas plenamente constituidas, ocurrió tardíamente.

Eso significa que la dinámica de seguridad de aquellos países está relacionada intrínsecamente con el proceso de formación del Estado (*State building*) en el cual los países en desarrollo estarían pignorados desde la descolonización (Rudzit, 2005, p. 304). Como se detallará más adelante, las características inherentes a la realidad de estos nuevos países, y sus desdoblamientos, produjeron nuevos desafíos a la seguridad internacional y pusieron la necesidad de promover nuevas revisiones analíticas acerca de la validez explicativa del concepto clásico de seguridad.

6. Países en desarrollo y el concepto clásico de seguridad: Conceptual stretching?

Hasta aquí, se ha presentado una síntesis de la construcción del concepto de seguridad, pensado a partir de Westfalia que, en su esencia, considerando los matices aportados por cada uno de los periodos históricos posteriores, figuró de modo general como modelo-patrón de las relaciones internacionales que perduró hasta el final de la Guerra Fría. Los hechos narrados hasta este punto permiten inferir algunas características singulares que se han mantenido como modelo explicativo acerca del comportamiento de los Estados a lo largo de ese marco temporal.

Además, se pudo constatar que la mayor parte de las amenazas a los intereses vitales y a los valores básicos de un Estado provenían de fuera de sus fronteras, siendo su naturaleza primordialmente militar. Esta percepción muestra la primacía de premisas que resaltan la centralidad del Estado como unidad básica de análisis y la capacidad militar como fundamento del poder político (Nye y Lynn-Jones, 1988; Baldwin, 1995).

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, investigadores sistémicos resaltaron la dimensión de interdependencia incorporada al concepto bajo

el argumento de que varios segmentos del sistema internacional estaban interconectados, de tal manera que la seguridad y el bienestar de cada uno dependían del otro (Ayoob, 1995, p. 05). La bipolaridad de la Guerra Fría, en ese sentido, contribuyó para que el concepto de seguridad de la alianza (*alliance security*) se sobrepusiera, en nombre del interés colectivo, a la seguridad individual de cada Estado (Castro Santos, 2004, p. 118).

Se observa que la definición clásica, al ser aplicada en el análisis de situaciones de diversos países del tercer mundo, en la actualidad bajo el nombre de países emergentes o en desarrollo, ya no tendría la misma capacidad para explicar las variables que son capaces de generar inseguridad y moldear el comportamiento de estos Estados. Esto dio lugar a la relectura del concepto clásico de seguridad, puesto que sus limitaciones explicativas, en relación con estos países, podrían resultar en un *conceptual stretching*, debido a la ausencia, parcial o total, de sus atributos principales en el contexto del tercer mundo.

En este escenario, utilizar los supuestos del modelo de seguridad, derivado del sistema de Estado del siglo XVII, como patrón explicativo del comportamiento de estas unidades en el sistema internacional contemporáneo, en una perspectiva global y atemporal, configura lo que Buzan y Little (2001, p. 25) denominaron como “camisa de fuerza westfaliana de las relaciones internacionales (*IR's westphalian straitjacket*)”. Fue en este sentido que Ayoob (1995, p. 7) buscó una definición que aplicara mejor a la realidad de los países en desarrollo, ya que muchas de las amenazas a su seguridad suelen ser internas y no provienen de fuera de sus fronteras. Lógicamente, las amenazas externas existen y son consideradas, pero, en esos países, las vulnerabilidades internas se hacen más visibles dada su abundancia, frecuencia y capacidad de desbordamiento hacia los países vecinos.

Adicional a ello, tales debilidades internas tienen el potencial de resultar en disputas interestatales, incluso, dando espacio a intervenciones de otros Estados en conflictos vecinales. Por consiguiente, los problemas internos han sido identificados como la causa principal de inestabilidad y del gran número de conflictos en regiones del mundo (como los Balcanes, África subsahariana, Oriente Medio y Centroamérica).

Los lazos tenues entre los países del tercer mundo y la agenda sistémica de seguridad también han debilitado la aplicación del concepto en este contexto. De acuerdo con Ayoob (1995, p. 07), la naturaleza de las alianzas y los compromisos de las superpotencias con sus aliados del tercer mundo eran muy diferentes a las relaciones que se mantenían y cultivaban con los países desarrollados. En este caso, la seguridad de la alianza era inversamente proporcional a los intereses de seguridad del tercer mundo, dado que no contemplaba las necesidades de los países en desarrollo, ni siquiera de aquellos alineados más abiertamente.

Así las cosas, Ayoob (1995, p. 09) sugirió que el concepto de seguridad/inseguridad, aplicado a estos países fuera definido en relación con sus vulnerabilidades internas y externas que tuvieran el potencial de amenazar sus estructuras constitutivas territoriales y/o institucionales y a sus regímenes de gobierno. En este sentido, el concepto también debía superar la orientación militar tradicional e incorporar los desdoblamientos en los cálculos estratégicos, que pudieran suceder en áreas que iban desde lo económico hasta lo ambiental, siempre y cuando amenazaran la supervivencia del Estado y/o restringieran su capacidad de actuar a nivel doméstico o internacional.

7. Los Estados frágiles o fallidos y el dilema de inseguridad

A diferencia de lo que ocurrió en Europa Occidental y en América del Norte, gran parte de los países en desarrollo no tuvieron tiempo suficiente para completar las diversas fases del proceso de formación del Estado. Uno de los resultados de esas condiciones, reflejo de las asimetrías, es el estancamiento de muchos de estos países, incluso, en los primeros niveles del proceso, lo cual ocasionó fisuras internas, por causa de los bajos niveles de cohesión social y de legitimidad, tanto del Estado como de sus regímenes e instituciones (Ayoob, 1995).

Desde la perspectiva de Jagers (1992, p. 29), la formación del Estado se puede definir como un proceso de acumulación de poder en el

cual el Estado crece en productividad económica, capacidad de coerción y poder político e institucional. Desde este punto de vista, observa el poder del Estado mediante tres dimensiones distintas: el poder como capacidad nacional, el poder como capacidad política y el poder como capacidad institucional.

Considerando los argumentos hechos por Ayoob y por Jagers, se infiere que la falta de estos recursos conjugados puede ser señalada como uno de los elementos principales desencadenantes de situaciones de inseguridad en los países en desarrollo. Eso lleva a la conclusión general de que el grado de seguridad del Estado está relacionado estrechamente con el grado de desarrollo político e institucional que cada país haya alcanzado. Sobre ese aspecto, Buzan (1991) destacaba el hecho de que la fuerza del Estado sería directamente proporcional a su nivel de cohesión política y social, atributos indispensables para el establecimiento de anarquías estables, ya que los Estados fuertes no ‘exportan’ inseguridades domésticas.

Ese panorama llevaría a Fukuyama (2004, p. 09) y a Naim (2006, pp. 58, 248) a desarrollar una perspectiva más amplia y a defender la afirmación de que la fuente de muchos de los problemas graves para la seguridad internacional³⁶ proviene de los países del tercer mundo, que ellos llaman Estados frágiles o fallidos³⁷.

Al igual que Ayoob, Fukuyama (2004, p. 11) destaca la importancia de la dimensión política del concepto de seguridad al atribuir el principal factor responsable a las debilidades político-institucionales de estos Estados (por ejemplo, por grandes desastres humanitarios), lo que hace del *State building* un desafío estratégico para la seguridad internacional. Dada su incapacidad para ejercer plenamente la soberanía y autoridad sobre su propio territorio, estos Estados terminan convirtiéndose en huecos negros geopolíticos (Naim, 2005, p. 248) o vacíos de poder

36 Desde delitos transnacionales a terrorismo, de abusos y violación de los derechos humanos a guerras y oleadas emigratorias.

37 El artículo “Saving Failed States” de Gerald Helman y Steven Ratner, publicado en *Foreign Policy*, en 1992, es considerado el marco inicial de los debates sobre el tema. En la época, ellos afirmaron que “los Estados en vías al fracaso prometen tornarse una cara familiar en la vida internacional” (p. 18). Desde entonces, la idea de ‘Estados fracasados’ han ganado destaque en el medio académico. Hay varios adjetivos usados para denominarlos: ‘Estados frágiles’, ‘fracasados’, ‘fallidos’, Estados ‘en colapso’, ‘naciones parias’, etc.

(Procópio, 2005, p. 238) donde prosperan las redes del crimen organizado y los ilícitos transnacionales.

Así, los Estados fallidos, antes vistos como un asunto humanitario, pasan a asumir una importante dimensión de seguridad, incluso para los países desarrollados. Es decir, la reconstrucción de Estados fracasados, por medio del fortalecimiento de sus instituciones gubernamentales, para que sean capaces de cumplir funciones primordiales, entre ellas la seguridad, “será un componente esencial del poder nacional, tan importante como lo es la capacidad de utilizar las fuerzas militares tradicionales para el mantenimiento del orden mundial” (Fukuyama, 2004, p. 137).

Lo anterior llevó a las relaciones internacionales a un punto de inflexión. Los conflictos violentos, que solían ser interestatales primordialmente, ahora tienden a ser intraestatales y ocurren dentro de las fronteras frágiles de los Estados llamados fallidos, frágiles o fracasados (Sørensen, 2007, p. 366). Un estudio presentado por Harbom y Wallenstein (2005) comprueba la tesis, al demostrar que, entre 1989 y 2004, el promedio anual de conflictos interestatales osciló entre 0 y 2, mientras que en el caso de conflictos intraestatales (o intraestatales con participación externa) el promedio osciló entre 27 y 50 casos.

Esa afirmación también es compartida por Fukuyama (2004, p. 11) y por Naím (2006), quienes atribuyen a las vulnerabilidades internas de estos Estados la causa de crisis humanitarias graves ocurridas en países tales como Zimbabwe, Uganda, Sudán, Etiopía, Mozambique, Angola, Ruanda, Liberia, Sierra Leona, Somalia, Camboya, Afganistán, Bosnia, Haití, Timor Oriental. Una de las mayores amenazas a la seguridad de sus propias poblaciones está marcada notablemente por la existencia de Estados frágiles, lo cual llevó a los académicos a cuestionar la capacidad analítica del Dilema de Seguridad tradicional cuando se utiliza como modelo explicativo del comportamiento de estos Estados (Job, 1992; Weinstein et al., 2004 y Sørensen, 2007).

La contraparte fue la formulación del dilema de la inseguridad (*insecurity dilemma*), concepto propuesto originalmente por Brian Job (1992, pág. 17-18) quien identificó cuatro características principales que lo distinguen del dilema de seguridad: las amenazas son internas y, a menudo,

proviene del propio régimen detentor del poder; el Estado es incapaz de proporcionar paz y orden internos; el régimen de gobierno no cuenta con el apoyo popular y su existencia e intereses no son considerados legítimos; y la identificación principal se da con grupos comunales que luchan entre sí por su propia seguridad.

Con estas características referenciales, se tiene el dilema: siendo el Estado, en términos weberianos, la fuente principal de violencia organizada (Tilly, 1975), dado que dispone del monopolio del uso de la fuerza dentro de sus fronteras, cuando se torne incapaz de ejercer tal prerrogativa (como garante del orden doméstico), sus debilidades político-institucionales y, por ende, él mismo, acaban siendo los factores principales generadores de inseguridad³⁸.

En este contexto, en que el debilitamiento del Estado y el comprometimiento de su capacidad instrumental pasan a adquirir creciente importancia en términos de seguridad internacional (Castells, 2002, p. 288), surge la pregunta: ¿Cómo definir la seguridad de un Estado? Ante eso, Rudzit (2005, p. 306) afirma que el significado de seguridad puede ser tan diverso, así como diferentes son las situaciones de los Estados en que el concepto es aplicado.

El hecho de que actualmente las tensiones e inestabilidades tengan su origen, principalmente, en el interior de las fronteras del Estado y no entre ellos, culminó en un proceso de revisión de conceptos básicos de las relaciones internacionales (entre ellos, la noción de soberanía). Este cambio paradigmático dejó en evidencia la necesidad de considerar nuevas alternativas conceptuales a la definición clásica de seguridad y de sus desdoblamientos, especialmente en el contexto de la posguerra Fría, periodo en el cual se centra el análisis de este capítulo³⁹.

38 Para Sørensen (2007, pp. 358-62) el dilema de la seguridad está en declive, aunque aún sea un factor explicativo importante de las relaciones de seguridad en regiones como el Sur de Asia y Oriente Medio. La tendencia es que el concepto no disponga más del protagonismo global que le caracterizó durante la Guerra Fría, teniendo, debido a eso, su capacidad analítica restringida a ciertas localidades. Por otro lado, las debilidades internas de ciertos países, dada la capacidad de 'desbordar' más allá de sus fronteras, muestra una mayor efectividad del dilema de inseguridad como concepto explicativo de las fuentes nuevas de inestabilidades y tensiones para la seguridad internacional.

39 Según Kuhn (2003), los paradigmas se suceden en el tiempo en la medida en que haya consenso entre la comunidad científica de que la teoría dominante ya no es capaz de explicar satisfactoriamente los hechos y procesos observados en la realidad. A través de lo que Kuhn denominó 'revolu-

Con el fin del enfrentamiento bipolar, las amenazas a la seguridad internacional se volvieron más difusas, yendo mucho más allá de la dimensión estratégico-militar tradicional, lo que destaca un panorama poco pronosticable, abierto a nuevas posibilidades, entre ellas, la definición de una agenda de seguridad más adecuada a los nuevos tiempos y a las prioridades de las relaciones internacionales. En ese contexto de contornos indefinidos, vale la pena preguntarse cuáles serían y de dónde vendrían las amenazas a la seguridad.

8. Tiempos nuevos, prioridades nuevas

Al finalizar el fervor ideológico este-oeste, la seguridad dejó de ser un tema exclusivamente militar, puesto que en la agenda de los países comenzaron a figurar los llamados ‘temas nuevos’ (tales como el narcotráfico, el acceso a las tecnologías, el deterioro ambiental y la escasez de recursos naturales, las oleadas migratorias, el terrorismo, el desafío de la pobreza, la consolidación de las democracias, entre otros)⁴⁰. De hecho, “los temas de seguridad tradicionales continuaron teniendo la misma posición de destaque, pasando a ser vistos de modo cada vez más integrado a esos asuntos nuevos de la agenda internacional” (Sato, 2000, p. 139).

Como se ha visto, actualmente es muy difícil definir un paradigma que explique claramente la realidad internacional, diferentemente de lo que sucedía en el ámbito del enfrentamiento bipolar. En este sentido, en un nuevo contexto en el cual aún surgen muchas interrogantes e incerti-

ciones científicas’, este paradigma es reemplazado por uno más robusto y completo que sea capaz de abarcar y explicar de manera más eficaz las observaciones consideradas como ‘anomalías’ en la perspectiva del paradigma hasta entonces vigente. Sin embargo, Rocha (2002, p. 50) afirma que es posible concebir la producción de conocimiento científico, y es más productivo hacerlo, con base en la pluralidad de sistemas conceptuales cuya confrontación (o diálogo) permita a los analistas llegar a formulaciones conceptuales más satisfactorios para explicar la realidad.

40 Algunos de estos temas ya formaban parte de la agenda internacional en el período de la Guerra Fría; sin embargo, con su fin y el enfriamiento de la dimensión militar de la seguridad, cobraron mayor visibilidad e importancia, equiparándose con los temas tradicionales de *high politics*. La Declaración Universal de Derechos Humanos data de 1948 y el medio ambiente fue tema de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Humano en Estocolmo (1972), solo por nombrar algunos ejemplos. Por lo tanto, la novedad no estuvo en los temas en sí, sino en su integración con los temas tradicionales de la alta política, lo cual dio lugar a nuevas dimensiones y posibilidades en la agenda de seguridad internacional.

dumbres sobre el futuro, comprender los componentes no militares de la seguridad es uno de los desafíos que deben ser llevados en consideración para entender y conducir la política internacional posguerra Fría.

Aunque en la década de 1980 se elaboraron trabajos puntuales que proponían la ampliación del concepto de seguridad, como el de Richard Ullman⁴¹, fue a partir de 1990 que la propuesta de expansión conceptual adquirió mayor relevancia, debido a que el argumento del Estado ya no figuraba más como un objeto único de análisis en las políticas de seguridad (Müller, 2006, p. 01).

Varios académicos señalaron elementos como objetos de análisis de seguridad que se equiparaban a los de los Estados tradicionales: las minorías étnicas, sociales y religiosas (Wæver et al., 1993), los individuos y sus necesidades básicas (Suhrke, 1999; Paris, 2001), los problemas ambientales y demográficos (Mathews, 1991; Homer-Dixon, 1994), o, de modo más amplio, la humanidad misma (Klare y Thomas, 1994).

Esa suposición condujo a la afirmación de que, en la coyuntura internacional actual, hay aspectos relevantes, marcados por un alto grado de interdependencia (Keohane y Nye, 2001), con respecto de la dimensión político-militar de la seguridad, tal como la disponibilidad de recursos económicos e instituciones que garanticen el nivel adecuado de bienestar a las poblaciones (Sen, 1990; Orme, 1997) o un medio ambiente natural como fuente de recursos indispensables para el desarrollo del Estado y de las sociedades (Homer-Dixon, 1994).

Siguiendo esta misma línea sobre la ampliación del concepto de seguridad, en un informe elaborado, en 2004, por una comisión de expertos nombrada por Kofi Annan⁴², entonces secretario general de la ONU, se identificaron seis núcleos principales de amenazas o desafíos a la agenda de seguridad contemporánea: guerras entre Estados; violencia dentro de los estados, guerras civiles, violaciones a gran escala de los derechos humanos y genocidio; pobreza, enfermedades infecciosas y deterioración ambiental; armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; terrorismo; y crimen organizado transnacional. Cada uno de estos

41 Ullman, R. (1983). *Redefining Security*. *International Security*, 8(1).

42 *A more secure world: our shared responsibility*.

núcleos presenta una amplia gama de temas con ciertas particularidades y potencial para generar conflictos, desde las tradicionales disputas territoriales hasta la competencia por el agua u otros recursos naturales (Ricupero, 2009, p. 18-19).

Algunas interpretaciones acerca de la naturaleza del sistema internacional van al encuentro de esas percepciones corroborándolas cada una a su manera. A ese respecto, Viola y Leis (2007), por ejemplo, retomando algunos de los supuestos planteados por Fukuyama (1992) en cuanto a la superioridad de las democracias liberales, sostienen que se ha vivido en un sistema internacional con hegemonía de las democracias de mercado, cuya fuerza estructural fundamental radica en la globalización reciente (marcada por la transición de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento, intensiva en información).

En ese contexto, los actores estatales principales que relacionan economías de libre mercado y regímenes democráticos⁴³ definen su política exterior y de defensa de forma que no representen amenazas a los intereses vitales a cualquier otro país de este centro⁴⁴. A partir de ese panorama, Viola y Leis (2007) definen como amenazas principales al actual sistema de seguridad internacional: el terrorismo transnacional asociado al radicalismo islámico, la proliferación de armas de destrucción masiva, los Estados que desafían activamente este sistema de seguridad (como Irán, Corea del Norte y Siria), los Estados que desafían parcialmente este sistema de seguridad y que tienen recursos de poder (como China, Rusia, Pakistán, Arabia Saudita y Venezuela) y el crimen transnacional.

Sumado a lo anterior, Viola y Leis (2007) recuerdan que aquellas amenazas globales derivadas de la naturaleza o de los impactos de las actividades humanas sobre ella (como las catástrofes humanitarias y los contingentes de refugiados resultantes de los desequilibrios ambientales,

43 Viola (2005, p. 11) define como regímenes democráticos aquellos que presentan lo siguiente: la existencia del gobierno de la ley (*rule of law*), elecciones libres y competitivas, diferenciación clara entre gobierno y oposición, alternancia en el poder, derechos y garantías individuales frente a Estado, separación entre los poderes, garantía constitucional de las minorías, protección de la sociedad contra una eventual apropiación excesiva de recursos por parte de la clase política.

44 El argumento planteado por Viola tiene por base la teoría de la paz democrática, según la cual las democracias tienden a no hacer la guerra entre sí y a no percibirse a sí mismas como amenaza.

el cambio climático y la aparición de pandemias) constituyen un riesgo creciente al sistema de seguridad de las democracias de mercado.

Desde otra perspectiva, Haass (2008, p. 01) rotula el sistema internacional como “*the age of nonpolarity*”, un mundo dominado no por un concierto de Estados tradicional, sino por una miríada de actores, muchos de ellos no estatales, dotados de recursos significativos de poder. En estos términos, él define la no polaridad, resultante de esta difusión, como la característica principal del sistema internacional del siglo XXI, siendo, en sus palabras, un cambio tectónico en relación con las visiones sistémicas tradicionales del pasado reciente.

Así como en el modelo propuesto por Viola y Leis (2007), en el sistema no polar de Haass (2008), la globalización es el factor clave para entenderla. Ella ratifica la no polaridad al contribuir en la dilución del poder del Estado en la medida en que permite que los flujos transfronterizos del orden más variado (drogas, información, armas, bienes, personas) se produzcan al margen del conocimiento y control de las estructuras gubernamentales. Como resultado, estos mismos flujos hacen posible que otros actores se apoderen de espacios que solían estar restringidos al monopolio de la acción estatal. En consecuencia, el mundo no polar adquiere el potencial de dar lugar a un ambiente peligroso, propenso a un ‘*nonpolar disorder*’, creciente en número de amenazas y vulnerabilidades.

En una tercera perspectiva, Zakaria (2008) entiende que la dinámica del sistema internacional será definida por lo que él denominó ‘*rise of the rest*’. Si bien, a su entender, a nivel político-militar el mundo, aunque unipolar y esté bajo la hegemonía estadounidense, presenta en las demás esferas (industrial, económica, financiera, social, cultural) un cambio significativo en la distribución del poder a favor de otras potencias, así como de actores no estatales, lo cual indica una superposición de elementos de unipolaridad y multipolaridad. Así las cosas, Zakaria (2008, p. 04) enfatiza que la aplicación del poder nacional tradicional, traducido mayoritariamente en términos militares y económicos, se vuelve menos efectiva.

En tal coyuntura, rotulada como ‘posestadounidense’, el reconocimiento por parte de Estados Unidos de la existencia de un nuevo orden pautado por la ascensión de otros actores dotados de recursos de poder

significativos, así como de su capacidad para convivir en armonía como parte de este orden, serán fundamentales para garantizar su estabilidad. De lo contrario, Zakaria advierte que el orden mundial construido a lo largo de los últimos sesenta años podría colapsar y verse socavado por la explosión de movimientos nacionalistas en disputa.

9. Consideraciones finales

Aunque la dimensión político-militar de la seguridad continúa siendo de gran relevancia y los Estados son los actores centrales en el sistema internacional actual, una visión panorámica realizada en este análisis, sobre las dinámicas que le dan forma, permitió constatar que la aplicación del concepto clásico (o westfaliano) de seguridad presenta, en ciertas situaciones, limitaciones analíticas al intentar explicarlo satisfactoriamente, sobre todo, en el contexto de la posguerra Fría.

Aun cuando alerta sobre la urgencia de estudiar la extensión y la profundidad de las fuentes de amenazas no militares a la seguridad, los intentos de ampliación de este concepto traen algunos problemas de orden metodológico. Una de las críticas más contundentes es que cuando un concepto se torna demasiado amplio e inclusivo, puede ser tan elástico, al punto de dificultar la identificación de soluciones prácticas (Kolo-dziej, 1995, p. 314; Saint-Pierre, 2011) y, de esta manera, comprometer seriamente su utilidad como herramienta analítica (Ayoob, 1995, p. 10; Collier y Levitsky, 1997; Saint-Pierre, 2011).

Además, puede ocurrir que, tal como señala Castro Santos (2004, p. 119), al asumir la premisa de que todas las políticas y dimensiones de la actividad humana pueden ser asuntos de seguridad, se corra el riesgo de mezclar el área de defensa con las demás políticas gubernamentales y se comprometa su capacidad operativa. Por lo tanto, ¿cuál sería la utilidad de un(os) concepto(s) que ponga(n) en riesgo la propia coherencia intelectual del campo de estudio, al tocar tan tenue línea del estiramiento conceptual?

Como se ha constatado a lo largo de estas páginas, cuando se han sometido a las teorías y los conceptos a pruebas empíricas, se ha demostrado que, en ciertas situaciones, estos pueden ser bastante útiles, limitados o, incluso, inútiles en el intento de explicar un fenómeno determinado. Por lo tanto, partiendo de la premisa de que los enfoques teóricos son limitados y explican la realidad parcialmente, se hace esencial confrontar las inferencias obtenidas a partir de la aplicación de las mismas y considerar posibles diálogos entre ellas para una mejor comprensión de aquello que ese busca entender.

Como bien observa Zakaria (2008, p. 231), esta nueva realidad global, profundamente alterada, tanto por la inclusión de temas no convencionales en la agenda internacional de seguridad como por la actuación creciente y destacada de actores no estatales, muestra la imperiosa necesidad “*to construct a new approach for a new era, one that responds to a global system in which power is far more diffuse than ever before and in which everyone feels empowered*”. Es decir, se deja atrás un mundo bipolar y peligroso, pero previsible, que estaba basado en el riesgo calculable de un juego entre dos adversarios y se pasa a uno de contornos indefinidos, que trae riesgos y posibilidades inimaginadas.

HACIA UNA GRAN ESTRATEGIA: EL PODER POLÍTICO EN LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA*

Henry Cancelado Franco
TC. Manuel Alfonso Galvis Reyes

<https://doi.org/10.25062/9786280000688.03>

Resumen

El presente capítulo hace un recorrido teórico sobre la definición del poder como elemento central en las relaciones internacionales y su orientación a la seguridad y la defensa de los Estados. Para ello, en una primera parte, se avanza no solo en discusiones teóricas sobre la naturaleza del poder, sino que se propone una secuencia con respecto de los empleos de este, desde una perspectiva de poder nacional, poder duro, poder blando o poder inteligente. En una segunda parte, se relaciona el poder con la seguridad y la defensa, desde el enlace que ofrece el

* Capítulo resultado de investigación vinculado al proyecto de investigación “Paradigmas en Seguridad y Defensa. Revisión Conceptual y Retos Contemporáneos”, que hace parte de la línea de investigación: “Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica”, perteneciente al grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Departamento Ejército y adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” de Colombia.

planeamiento estratégico en sus diferentes niveles; para ello, se recurre a la comprensión de las dimensiones del poder dirigido a la construcción de una estrategia de Estado. Finalmente, se propone una discusión sobre la concepción de la relación entre poder y seguridad y entre defensa y estrategia nacional en el caso colombiano, identificando fortalezas y aspectos vulnerables para el país.

Palabras clave

Poder, seguridad, defensa, estrategia, doctrina.

Abstract

This chapter makes a theoretical journey on the definition of power as a central element in international relations and its orientation to the security and defense of States. For this, in the first part, progress is made not only in theoretical discussions about the nature of power, but a sequence around the uses of power is proposed, from a perspective of national power, hard power, soft power or intelligent power. In a second stage, the chapter relates power with security and defense, from the link offered by strategic planning at its different levels. To do this, we resort to understanding the dimensions of power directed to the construction of a State strategy. Finally, the chapter proposes a discussion on the conception of the relationship between power-security and defense-national strategy in the Colombian case, identifying strengths and vulnerable aspects for the country.

Keywords

Power, Security, Defense, Strategy, Doctrine.

1. Introducción

Dentro de sus funciones, todos los Estados democráticos tienen la misión de proteger el territorio y la nación, lo cual requiere que se genere una serie de dispositivos que soporten dicha función y que se configuren los sistemas de seguridad y defensa necesarios. Para poder hacerlo, existe una serie de reconocimientos y entendimientos de diversos actores que proporcionan la legitimidad de los Estados con el fin de poder utilizar la fuerza y proponer esquemas de gobernabilidad para poder cumplir con sus funciones. Por consiguiente, cuando se piensa en la seguridad y defensa, hay que pensar en una actividad política, quizás la más política que pueda realizar un Estado. En ese sentido, y entendiendo la política como un ejercicio de poder, la actividad concerniente a la seguridad y a la defensa se enmarca como un ejercicio de poder que redundará en el beneficio de la nación y que precisa que se generen leyes, políticas, planes y estrategias que permitan crear esquemas de alerta frente a amenazas y riesgos, al tiempo que permitan fortalecer los dispositivos del Estado al respecto.

Así las cosas, la política y la estrategia de la seguridad y defensa de un Estado (la cual está en cabeza de su decisor político) deben contar con el apoyo de las diferentes ramas del poder público, lo cual requiere (entre otras cosas) tener capacidad indicada; es decir, “potencial para cumplir tareas” (Rosas A. , 2008, p. 124). Además, Angélica Rosas hace referencia a Joel Migdal (1988), quien la describe como “la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad” (p. 124).

Una política de seguridad y defensa debe estar dirigida a la protección de los elementos del Estado y a sus intereses nacionales, lo que demanda conocer muy bien cuáles son sus capacidades y evaluarlas en diferentes campos.

En la literatura reciente abundan los estudios sobre la evaluación del impacto de las políticas públicas, pasando por alto el análisis de las capacidades de las agencias estatales que tuvieron a cargo su

diseño, ejecución y control. Una omisión tan frecuente como llamativa, puesto que el éxito o fracaso de toda política pública depende, mayormente, de las capacidades reales con las que cuenten estas instituciones para obtener resultados positivos en relación con sus intervenciones (Completa, Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?, 2017, p. 111).

Con la evaluación de sus capacidades, el Estado debe diseñar su estrategia para convertir sus debilidades en fortalezas y, posteriormente, mantenerlas o potenciarlas (dichas fortalezas se traducen en el poder de un Estado). Entonces, aparece la pregunta rectora de este capítulo, ¿cómo se da la relación entre poder y seguridad y defensa con miras al desarrollo de una gran estrategia de Estado?

El objetivo general de este escrito es analizar la relación entre poder y seguridad y defensa en el desarrollo de una gran estrategia de Estado. Para lograrlo, es necesario entender qué significa el poder (a nivel conceptual) y cómo se materializa, analizar la seguridad y la defensa a la luz de la gran estrategia y entender cómo se conforma la relación entre la seguridad y la defensa con el poder político. Lo anterior permite pensar, esquematizar e implementar una estrategia desde los altos niveles gubernamentales, a partir de la comprensión del poder político como parte del ejercicio de la seguridad y la defensa, con la intención de consolidar un proyecto político específico. Por supuesto, el análisis se trae al caso colombiano.

2. ¿Qué es el poder?

Luis Dallanegra define el poder bajo condiciones de tiempo y espacio de la siguiente manera: “Dependiendo de las circunstancias de tiempo y de lugar, el poder puede consistir en cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre o entre los grupos” (2009, p. 16). Esther Barbé, en su artículo “*El equilibrio del poder*” en la *Teoría de las Relaciones Internacionales*, hace referencia al poder citando

a otro autor (Gilpin, 1981, p. 13) y afirma que “en lo concerniente a la traducción del término *power* por ‘poder’ hay que aclarar que se trata del poder entendido como posesión, como suma de los recursos del Estado sean estos económicos, militares o tecnológicos” (1987, p. 6).

Al respecto, José Sanahuja afirma que “a modo de apretada síntesis, cabe recordar que, en sus definiciones más elementales, el poder se concibe como la capacidad de controlar, o al menos influir en el resultado de los acontecimientos” (2008, pp. 308-309). Otros autores, como Max Weber, definen el poder como la “probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (2002, p. 43).

Desde la teoría jurídica clásica, Michel Foucault precisa que:

El poder es considerado como un derecho, del que se es poseedor como de un bien, que en consecuencia puede transferirse o alienarse, total o parcialmente, mediante un acto jurídico o un acto fundador de derecho que sería del orden de la cesión o del contrato. El poder es el poder concreto que todo individuo detenta y que cede, parcial o totalmente, para contribuir a la constitución de un poder político, de una soberanía (1979, p. 134).

Por último, la definición de poder según el diccionario, relacionada por Joseph Nye, es “la capacidad de hacer cosas y controlar a otros, para hacer que otros hagan lo que de otro modo no harían. Debido a que la capacidad de controlar a otros a menudo se asocia con la posesión de ciertos recursos” (1990, p. 154).

El punto en común de estas interpretaciones del poder es que, de todas formas, es una relación dialéctica entre dos sujetos y no se constituye para nada como una relación con un sujeto activo; al contrario, es en el devenir constante de poder-resistencia (una forma de poder) que se puede entender por qué existen cambios políticos y sociales. Es una estructura dialógica, en la cual la guerra también tiene parte como expresión del poder, a pesar de no ser la única forma en la que se mate-

rializa desde el Estado (están las instituciones y los dispositivos y cada uno actúa en un nivel diferente).

Como expresión del Estado, el poder está marcado por una lógica intrínseca al mismo, una *raison d'État*. Este concepto tan particular, que parece darle un sentido de entidad, debido a le otorga algún tipo de razón, lo cita Foucault en *Discours du gouvernement et de la vraie raison d'État* y lo descompone en dos términos centrales: como razón (esencia cabal de una cosa) y como “cierta facultad del alma que permite justamente conocer la verdad de las cosas” (2004, p. 294).

Si se analiza el ejercicio del poder desde el sistema internacional, es claro que requiere revisar la dimensión de la globalidad; es decir, el ejercicio de poder y contrapoder de la globalización en sus procesos internos. Se puede pensar que la globalización es exclusivamente la maximización del poder de los aparatos económicos y de producción. Sin embargo, es fundamental entender que las formas del sistema internacional no se supeditan exclusivamente a una sola tendencia; o, en el caso del mundo contemporáneo, a la capacidad económica. Entonces, el poder se materializa desde diversas perspectivas y múltiples puntos, los cuales, a su vez, generan nuevos procesos (en otras palabras, el sistema internacional pareciera una yuxtaposición y encuentro de vectores sin fin, vectores que representan a los actores y a sus procesos de encuentro y enfrentamiento).

De tal manera, aparece un concepto de sociedad global, una sociedad con una característica de civilidad que reta constantemente a los poderes establecidos, desde diversas posturas ideológicas (incluidas las religiosas), por medio de procesos de ganancia de poder basados en la cultura de masas; en otras palabras, en la divulgación de las ideas y la generación de grupúsculos globales de seguidores. Así, entonces, aparece la fuerza-resistencia, propia del ejercicio del poder.

En el caso de este análisis es necesario entender al poder como ese ejercicio relacional entre actores con capacidades que buscan constantemente lograr imponerse sobre los demás. Finalmente, a partir de procesos de legitimidad y del desarrollo de capacidades, el Estado logra el sometimiento de los actores disruptivos y el establecimiento de canales

institucionales políticos y sociales para la atención de las demandas y que estas no se conviertan en amenazas efectivas a su poder (es decir, un ‘promedio’ de las acepciones y autores aquí señalados).

2.1. Niveles de poder

Con base en las definiciones anteriores se puede observar cómo varios autores relacionan el poder con el control, la posesión, la influencia, la imposición de voluntades, el derecho o la capacidad; en conclusión, no hay un concepto unificado sobre el mismo. De igual manera ocurre al tratar de definir el poder desde el ámbito de las relaciones internacionales. Según Felix Berenskoetter, “el significado que elegimos determina qué relaciones consideramos relevantes y dónde ubicamos los espacios políticos, en resumen, cómo conceptualizamos la ‘política mundial’. Por lo tanto, reconociendo que es pertinente conocer las diferentes formas en que se puede definir el poder” (2007, p. 1).

Así como hay múltiples definiciones de poder, y más si se observa desde diferentes ámbitos, ha habido un sinnúmero de autores que han descrito varios niveles de poder; razón por la cual “es de vital importancia contextualizar los usos del poder y pensarlo en los espacios específicos en que se pretende ejercer, y habrá situaciones y cuestiones en que los recursos de poder disponibles serán más efectivos que en otras” (Creus, 2013, p. 69).

2.1.1. Poder nacional

El ‘poder nacional’ es un término relativamente nuevo que es empleado en la ciencia política; especialmente, en las relaciones internacionales. De acuerdo con algunos autores, se define como:

El conjunto de componentes de diversa naturaleza que permite a un determinado país planificar, ejecutar y percibir los beneficios de su capacidad estatal, materializada como políticas públicas tanto domésticas como externas, en pro de consumir sa-

tisfactoriamente sus intereses nacionales previamente definidos. El poder nacional no se refiere en este contexto a la constitucionalidad y legalidad operativa doméstica de un país determinado en el sentido de que equivalen a sus poderes públicos, sino representa una combinación de capacidades estatales en términos políticos, económico-financieros, tecnológico-industriales, comerciales y/o militares reflejadas tanto hacia dentro como hacia fuera del país en cuestión (Haluani, 2006, p. 129).

En tal sentido, se refiere al desarrollo de instituciones y procesos de gobernabilidad que apunten a la consolidación de un proyecto político. Según Haluani, va más allá del simple diseño de una estructura legal para administrar y regir un territorio, debido a que implica un equilibrio delicado entre la legitimidad y la legalidad (legitimidad que involucra la participación de la sociedad en los procesos de gestión y desarrollo de las políticas públicas). Otra acepción de este concepto es: “El poder nacional es la capacidad real y potencial de la que dispone un Estado para desenvolverse en el campo internacional por la combinación de factores físicos, económicos, humanos y políticos. Esta capacidad le permitirá alcanzar un determinado estatus en la comunidad mundial” (Cvitanic, 2014, p. 13).

En este caso, el poder nacional implica de manera más directa la inserción efectiva y exitosa en el sistema internacional. Una gran cantidad de ejemplos reafirman esta idea, países que terminan siendo potencias globales, o al menos regionales, por causa del diseño de políticas públicas que les permiten proyectarse y generar influencia suficiente como para ser considerados relevantes. Por ejemplo, el Reino Unido de mediados del siglo XIX, los Estados Unidos de finales del siglo XIX o la Rusia y la China de principios del siglo XXI.

El poder nacional también se puede entender como:

La capacidad de acción real y potencial de que dispone un Estado para desenvolverse frente a otros en el campo internacional, en virtud de determinados elementos, como su territorio, su ubicación geopolítica y estratégica, población, cohesión interna,

recursos naturales, desarrollo económico y tecnológico, estabilidad política, capacidad diplomática, preparación militar, etc. (Valdés y Salazar, 1987, p. 19).

Para Valdés y Salazar, la definición está profundamente atada a los conceptos geopolíticos y parece que apunta al desarrollo de una geoestrategia, como la que se puede pensar en Alfred Mahan, basada en variables que permiten la construcción de poder a nivel internacional. Por ejemplo, para López (2012) el éxito de los Estados Unidos radica en el concepto de poder marítimo de Mahan, lo que le permitió a ese país norteamericano tener una visión de futuro y un interés nacional (el crecimiento nacional y la movilidad de las fronteras del país, a partir de la reaparición y el fortalecimiento del destino manifiesto para proyectarlo hacia el mundo).

2.1.2. Poder blando (*soft power*)

El poder blando (*soft power*) es un término empleado en el ámbito de las relaciones internacionales y es introducido por el profesor Joseph Nye en la edición n.º 80 de la revista *Foreign Policy*:

Los políticos y diplomáticos comúnmente definen el poder como la posesión de población, territorio, recursos naturales, tamaño económico, fuerzas militares y estabilidad política... Los factores de la tecnología, la educación y el crecimiento económico son cada vez más importantes en el poder internacional, mientras que la geografía, la población y las materias primas son cada vez menos importantes (Nye, 1990, p. 154).

El poder blando no es más que hacer que otros quieran lo que uno quiere, sin el empleo de la fuerza o medios coercitivos (Nye, 1990). Ahora bien, para Manuel Torres, el mismo concepto tiene una finalidad: la hegemonía norteamericana permanente; por ende, este no puede ser entendido si dicha finalidad se desconoce (2015, p. 104). Adicionalmente, Nye relaciona la cultura, la ideología y las instituciones como poder

intangibles, con esto se obtiene la capacidad de afectar lo que otros países quieren.

Los líderes políticos y filósofos han entendido que las preferencias de los demás se pueden moldear con grandes ideas, agenda política y debates. Consecuente con lo anterior, en el *Liderazgo constructivista en la gobernanza de Internet*, los autores describen al discurso como una clase de poder (blando, para este caso):

Concibiendo al poder como una relación, el paso sucesivo está en analizar cómo esta relación se genera. Es entonces cuando el poder se fusiona con el discurso. A través del discurso, el poder se aplica y perfecciona. Desde la perspectiva posmoderna de Foucault, en un mundo donde no existe más conocimiento objetivo sino tan sólo una miríada de interpretaciones de las más variadas, el poder discursivo se vuelve la nueva, potente plataforma para amalgamar intereses, presentar una nueva realidad, creándola del modo que se busque (Mazurier y Delgado, 2018, p. 52).

Así como hay autores que se alinean con el concepto de poder blando de Nye, hay quienes no comparten su idea y dicen que “el poder blando es simplemente el guante de terciopelo que oculta un puño de hierro” (Ferguson, 2005, p. 75). Por ejemplo, Todd Gitlin hace una crítica y afirma que los sitios en los cuales no se identifiquen con la cultura, la ideología, la religión o las costumbres (proyectadas como poder blando), sencillamente no van a ser bien recibidos y, por el contrario, podría llegar a ser contraproducente, al ser percibidos como inmorales o amenaza a la imagen propia de una comunidad, volviéndose un contrapoder (Gitlin, 2003).

2.1.3. Poder duro (*hard power*)

Contrario a la acción persuasiva del poder blando, el poder duro se basa en la coacción. Bajo esa premisa, Keohane y Nye definen el *hard power* como “la capacidad de lograr que otros hagan lo que de otro

modo no harían a través de amenazas o recompensas. Ya sea por zana-
horias económicas o por palos militares” (1998, p. 86). También habría
que decir que “el poder duro obliga a sus destinatarios a considerar sus
intereses en términos principalmente de costos y beneficios calculables”
(Gray, 2011, p. v).

No solo basta con tener la capacidad o los recursos para hacer que
otros hagan. Al respecto, Richard Falk menciona algunos casos en los
que el hecho de tener diferencias notables en cuanto al poderío militar
entre dos bandos no le garantizó la victoria al que tenía mayor poder
duro; tal fue el caso estadounidense en Vietnam: “Estados Unidos tenía
un dominio militar completo en todas las dimensiones del conflicto en
comparación con las fuerzas indígenas de resistencia. Podría destruir a
voluntad e infligir bajas mucho mayores de las que soportó. ¡Y, sin em-
bargo, perdió la guerra!” (2012, p. 3). Además, hay que mencionar los
casos de la Unión Soviética en Afganistán (en 1980) y el de Irak en Irán,
los cuales, a pesar de la superioridad militar, terminaron frustrados por
no hacer un uso efectivo de su poder duro (Falk, 2012).

Una fuerza militar es poder duro por naturaleza. “En periodos an-
teriores de la historia internacional, esa superioridad del poder duro era
el principal agente del cambio histórico y un instrumento eficiente de
conquista, dominación y explotación” (p. 3).

2.1.4. Poder inteligente (*smart power*)

Obama ha decidido aplicar la estrategia de *smart power* [...], in-
tenta concretar los intereses de Estados Unidos en el mundo mos-
trando una nueva cara: la de un país comprometido con el bien
común y la defensa de los bienes globales, y con amplia disposición
al diálogo (poder suave), dejando como último recurso el uso de la
fuerza (poder duro). Se favorece, entonces, una política de carácter
preventivo y contencionista (Valdés-Ugalde y Duarte, 2013, p. 43).

Esta cita es un ejemplo claro del poder inteligente (o *smart power*), el
cual es definido por Ernest J. Wilson III como “la capacidad de un actor

para combinar elementos de poder duro y poder blando de maneras que se refuercen mutuamente de modo que los propósitos del actor se avancen de manera efectiva y eficiente” (2008, p. 110).

3. La seguridad y la defensa: estrategia de estabilidad y desarrollo

Si se toman las definiciones del *Diccionario Político, Estratégico y Militar de la Escuela Superior de Guerra* (Santos Picó y Santamaría, 2010), la defensa se puede entender como aquella:

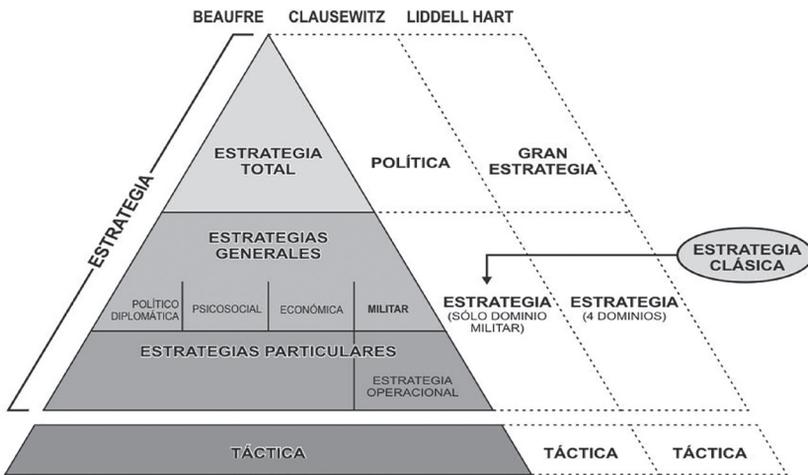
Operación de combate diseñada para derrotar a un atacante e impedirle a este que logre sus objetivos. Emplea todos los medios y métodos disponibles para impedir, resistir o destruir un ataque enemigo. Los tipos de operaciones defensivas son la defensa de área y la defensa móvil. Las alternativas de defensa y profundidad y la defensa avanzada. Las técnicas defensivas incluyen defender en el sector, defender una posición de combate y defender un núcleo de resistencia (p. 73).

En esta definición se puede analizar que la defensa es un concepto enfocado hacia lo militar, basado en una estrategia operativa; sin embargo, cuando se elevan los niveles de análisis en una estrategia nacional, la defensa se supedita a una estrategia mayor que compromete los niveles políticos, dentro de la seguridad nacional, la cual se puede entender como una:

Situación en la cual los intereses de la Nación se hayan cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales. Situación que permite a los ciudadanos poder desarrollar sus condiciones socioeconómicas y políticas sin riesgos o amenazas a sus actividades normales, función política que involucra acciones políticas, sociales, económicas y militares (Santos Picó y Santamaría, 2010, p. 222).

De tal manera, la relación entre política y seguridad solamente se puede entender mejor a partir de la definición de poder nacional, debido a que este se refiere a la combinación de capacidades estatales. Con base en el análisis de la seguridad y el poder nacional, se puede afirmar que las necesidades políticas de un Estado son definidas mediante el desarrollo de una estrategia de seguridad nacional.

Figura 1. Niveles de la estrategia



Nota: Apuntes sobre estrategia operacional (De Izcue, Arriaran y Tolmos, 2013, p. 18)

Dentro del triángulo de la figura 1, los oficiales navales peruanos realizaron un esquema comparativo de tres grandes pensadores estratégicos. Si se abre el análisis de este esquema, se nota que el escenario de la política señalado clásicamente por Clausewitz se asemeja a la estrategia total del general francés André Beaufre y a la gran estrategia del capitán inglés Basil Henry Liddell Hart. Para efectos del análisis que se lleva en este documento, es necesario centrarse en los conceptos de Beaufre y Liddell Hart, ya que en estos es en los cuales se hace evidente la relación que se quiere establecer entre el poder y la seguridad y la defensa.

De tal manera, se devela la estrategia como el vínculo evidente entre poder y seguridad y defensa. Los conceptos señalados sobre el poder

apuntan precisamente a un ejercicio relacional, dialógico; en este caso, responden a la comunicación de las esferas que componen un país (los sistemas político, económico y social). Entonces, se escala a la estrategia total, a la gran estrategia, la cual está por encima de las estrategias generales y, por supuesto, de las estrategias particulares.

Queda claro que el concepto básico y simple (no por eso menos importante o simplista) de Clausewitz no alcanza a dimensionar las posibilidades políticas de la estrategia. Sin embargo, también hay que dejar en claro que las posibilidades políticas de la estrategia pasan por el entendimiento del poder nacional como componente fundamental de la seguridad y defensa. Es decir, la seguridad y la defensa están definidas por una idea de que todo el Estado esté comprometido en las mismas. Si se entiende que los componentes del Estado son población, territorio y soberanía (Departamento Nacional de Planeación, 2009, p. 15). Es evidente que la seguridad del Estado implica los aportes de todo el país. Para aclarar más esta idea, hay que ir a la definición de gran estrategia, Russell y Tokatlián (2013) explican este concepto, citando a Liddell Hart:

El papel de la gran estrategia –estrategia superior– es el de coordinar y dirigir todos los recursos de una nación, o de un grupo de naciones, hacia la consecución del objeto político de la guerra, objetivo definido por la política fundamental. La gran estrategia debería tanto calcular como desarrollar los recursos económicos y humanos de las naciones para mantener los servicios de combate; como también los recursos morales, dado que mantener el ánimo y la voluntad de las personas es a menudo tan importante como poseer formas concretas de poder. La gran estrategia debería, además, regular la distribución de poder entre diferentes servicios, y entre los servicios y la industria. Es más, el poder militar no es más que uno de los instrumentos de la gran estrategia, que debería tener en cuenta y aplicar el poder de la presión financiera e incluso la presión ética, para minar la voluntad del adversario (p. 158).

Si Liddell habla de la guerra, ¿por qué se asimila entonces a la seguridad y la defensa? Precisamente, porque la guerra es una actividad de seguridad y defensa (en especial, cuando se sabe que las formas de hacer la guerra no necesariamente implican el escenario clásico de la batalla).

Todos los recursos se enfocan en esta actividad de seguridad y defensa, y pasan de tiempos de guerra a tiempos de paz, momento en el cual se hace evidente la función del poder, como variable o dínamo de la legitimidad del ejercicio político de la seguridad y la garantía del aumento de capacidades para la defensa; es decir, no existiría un debate destructivo de la seguridad nacional, sino que se daría un debate conceptual de la misma y se analizarían las formas para desarrollar mejor las capacidades de defensa. El problema principal que enfrenta una estrategia total, o gran estrategia, es no entender que obedece al ejercicio del poder y que escapa al ejercicio del poder militar. Ahora bien, cuando se dice que escapa al ejercicio del poder militar no significa que abandone la posibilidad de lo militar; por el contrario, quiere decir que engrana perfectamente todas las piezas del poder nacional (incluyendo lo militar), y, en ese sentido, logra la disposición perfecta de los componentes de este para el desarrollo de una gran estrategia.

En consecuencia, y como se observa en la figura 2, la gran estrategia acompaña todos los niveles de la estrategia y está inserta de manera directa en la política; en tal sentido, Clausewitz tenía razón, solamente que nunca abrió los espacios que abrieron Liddell Hart o Beaufre en su análisis. Los dominios a los que se refiere el inglés (medios militares, económicos, industriales, humanos, políticos y diplomáticos) se asimilan a las estrategias generales de Beaufre, las cuales deberían practicar los miembros del gobierno, o los jefes de Estado y sus asesores o secretarios y ministros (De Izcue, Arriaran y Tolmos, 2013, p. 19).

Figura 2. Los niveles de la estrategia y sus relaciones

Nivel	Empleado por	Plan por desarrollar	Debe cumplir	Define
Estrategia Total	Gobernante (Presidente de la República)	Plan de Guerra	Objetivo Político de la Guerra u Objetivo de la Guerra	Objetivo Político de la Guerra y Objetivo Estratégico Militar
Estrategia Militar	Ministro de Defensa y Jefe del CCFFAA	Plan Estratégico Militar o Plan de Campaña	Objetivo Estratégico Militar u Objetivo Militar de la Guerra	Objetivos Estratégicos Operacionales
Estrategia Operacional	Comandantes Operacional (de Teatro)	Plan Estratégico - Operativo	Objetivos Estratégicos Operacionales	Objetivos Operativos
	Comandantes Operacionales	Plan de Operaciones	Objetivos Operativos	Objetivos Tácticos
Táctica	Comandante Táctico		Objetivos Tácticos	

Nota: Apuntes sobre estrategia operacional (De Izcue, Arriaran y Tolmos, 2013, p. 22)

Si se analiza la guerra contemporánea, las dimensiones que se han señalado a partir de Liddell Hart o Beaufre se articulan y se concentran en una guerra combinada, sin límites o irrestricta, la cual, para Faundes, tiene unos principios que permite que la guerra tenga un centro de gravedad flexible, el cual es “definido en función del tipo de conflicto y carácter del ente político que dirija las acciones” (2009, p. 36). Para el autor, esto implica que se genere una estrategia operacional para cada uno de los dominios señalados (incluye el tecnológico). Esta forma de guerra, la más política posible, tiene ocho principios:

Omnidireccionalidad. Exige la consideración de todos los factores relacionados con la guerra que se esté luchando. Implica un enfoque en el cual desaparecen los límites del campo de batalla, se combinan las dimensiones de la guerra con los dominios de Liddell Hart (p. 37).

Sincronía. “Es la conducción de acciones en distintos espacios en un mismo periodo de tiempo” en diferentes dimensiones y dominios (p. 38).

Objetivos limitados. Establecimiento de objetivos limitados para que sean alcanzables (p. 39).

Medidas sin límites. Las medidas para conseguir los objetivos limitados deben ser ilimitadas; aumento de los métodos para el empleo de estas medidas (p. 40).

Asimetría. Búsqueda de puntos en los que sea posible crear un desbalance con respecto de las capacidades propias y las del adversario (p. 41).

Consumo mínimo. Basado en la racionalidad, la forma de combate y la combinación de la superioridad de varios tipos de recursos de combate (p. 42).

Coordinación multidimensional. “Se sintetiza en la coordinación y asignación de todas las fuerzas que pueden ser movilizadas en las esferas militar y no militar para cubrir un objetivo determinado” (p. 43).

Ajuste y control del proceso por completo. Fluidez de la información, ajuste de la acción y control de la situación, a lo largo de todo el ciclo de la guerra (p. 44).

En este caso, los frentes de guerra implican un frente político y esto significa que la guerra se desarrolla en escenarios no bélicos de batalla; es decir, escenarios que implican la articulación de las dimensiones de la guerra y de los dominios de la estrategia, para proyectar una gran estrategia que permita contener las amenazas, a partir del desarrollo de una estrategia integral de seguridad y defensa.

4. Seguridad y defensa para el Estado colombiano

En Colombia, el debate sobre la seguridad y la defensa ha estado marcado por el conflicto armado, y por supuesto los conceptos de seguridad, poder y estrategia también. Claro está, por el tipo de guerra que se ha luchado en el país, la cual involucra la variable política de manera directa.

Según el diccionario *Planeación de Capacidades de la Fuerza Pública del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública* (CAPACITAS) (Ministerio de Defensa Nacional, 2018), la seguridad y la defensa se clasifican como una de las cinco dimensiones de análisis de interés dentro de un contexto estratégico, sin embargo, en este documento no se encuentran definidos los términos seguridad y defensa, aunque, si se encuentran las siguientes definiciones:

Defensa nacional: acciones encaminadas a proteger la soberanía y la integridad territorial en los dominios terrestre, marítimo, fluvial, aéreo, espacial y ciberespacial frente a cualquier tipo de agresión sea interna o externa, convencional o no convencional [...] Seguridad pública: acciones encaminadas a asegurar el actuar de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional para neutralizar y desarticular los actores ilegales y sus manifestaciones conexas organizadas nacionales y transnacionales que atenten contra los intereses nacionales (p. 10).

Es importante tener en cuenta los conceptos descritos en el modelo CAPACITAS, dado que “es la representación del sistema de planeación de mediano y largo plazo que guiará el desarrollo de las capacidades requeridas por la Nación para enfrentar los desafíos cambiantes del contexto estratégico” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 15).

Por otro lado, el 30 de enero de 1997 en la Sentencia 938, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció para definir los conceptos y los alcances de los términos seguridad y defensa nacional para su aplicación en los contratos estatales, así:

El ramo de la seguridad perteneciente a la administración pública comprende las actividades que velan por la seguridad de los habitantes del territorio del Estado. Su finalidad es la de detectar las amenazas que puedan perturbar el orden público, afectar intereses nacionales o desestabilizar las instituciones públicas vigentes. Por lo tanto, tiene un carácter eminentemente preventivo” [...] “La defensa nacional, está constituida por el conjunto de acciones que realiza el Estado para defender su territorio y sus legítimas instituciones. Implica una labor esencialmente de protección (Consejo de Estado, 1997).

Además de definir y delimitar estos términos (prevención y protección, dos palabras que podrían ser sinónimos de seguridad y defensa), el Consejo de Estado agregó lo siguiente:

De manera que, aunque disímiles, los conceptos de seguridad y de defensa nacional se complementan para el cumplimiento de fines esenciales del Estado, como que ambos conforman sectores de la administración pública íntimamente relacionados. Al sector seguridad corresponde ‘asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo’, mientras que al sector defensa compete ‘defender la independencia nacional y mantener la integridad territorial’, para utilizar expresiones que pertenecen a la terminología empleada por el artículo 2 de la Constitución. Por lo demás, la primera noción implica un campo de acción de naturaleza preventivo, encomendado a instituciones y cuerpos de naturaleza civil. La segunda requiere de medidas de protección e inclusive acciones de carácter bélico, para lo cual se han organizado instituciones y cuerpos de naturaleza militar (1997).

Ahora bien, quizás las palabras empleadas para describir seguridad y defensa que más llaman la atención (por diferir de las definiciones encontradas habitualmente) están en un informe de la dirección de estudios sectoriales de la Contraloría General de la República, “para la nación, la *seguridad como derecho* y la *defensa como objetivo* resultan fundamentales en el ámbito social y económico, por cuanto permiten generar niveles de confianza, fiabilidad y protección para los ciudadanos y garantizar la existencia misma del Estado” (Contraloría General de la República, 2018, p. 6).

Para poder entender esta relación entre seguridad, defensa y poder (político) se puede analizar al gobierno de Iván Duque, el cual ha diseñado su Plan Nacional de Desarrollo a partir de la idea de la legalidad como base del desarrollo y crecimiento económico y social (Departamento Nacional de Planeación, 2018), lo cual se alinea con las definiciones citadas anteriormente. Esta legalidad se fundamenta en varias líneas:

- Seguridad, autoridad y orden para la libertad.
- Imperio de la ley y la convivencia.
- Alianza contra la corrupción.

- Participación ciudadana.
- Colombia en la escena global.

A su vez, este plan, “Pacto por Colombia”, se abre en pactos transversales y regionales. Los pactos transversales son:

- Sostenibilidad.
- Descentralización.
- Transporte y logística.
- Construcción de paz.
- Equidad para las mujeres.
- Gestión pública efectiva.
- Transformación digital de Colombia.
- Calidad y eficiencia de servicios públicos.
- Recursos minero-energéticos.

Estos elementos son suficientes para demostrar que hay un esfuerzo multisectorial a partir de diferentes procesos que comprometen a la sociedad en todos sus estamentos. Los pactos regionales dependen de las necesidades de cada región con base en el estudio local respectivo. Este acercamiento exhaustivo permite comparar este plan con lo que en algún momento fue el Plan Colombia, el cual estaba diseñado para quince años; además de la contribución de los Estados Unidos con recursos cercanos a los diez mil millones de dólares, mientras los recursos destinados por Colombia para invertir fueron alrededor de los ciento treinta y un mil millones de dólares (Presidencia de la República, 2016).

Adicionalmente, hay que mencionar las fases desarrolladas durante los quince años del Plan Colombia detalladas por el Departamento Nacional de Planeación:

La primera denominada “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado” (2000-2006) centró sus esfuerzos en fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública, los mecanismos de interdicción y erradicación de cultivos ilícitos, prestar un apoyo

para el desarrollo alternativo y económico de las regiones afectadas por el conflicto armado, y apoyar la administración de justicia a través de la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio (2006, p. 1).

Esta primera fase se enfoca en una estrategia operativa de fuerza y en una estrategia horizontal de acompañamiento a las comunidades.

[Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)]. La segunda fase, enmarcada en la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social (2007-2009), canalizó los recursos en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, el fortalecimiento de la justicia y la promoción de los Derechos Humanos la apertura de los mercados, el desarrollo integral social y la atención integral a población desplazada (p. 1).

En esta parte aparece un esfuerzo más centrado en la política y en la monopolización de la violencia, a partir del enfrentamiento a los grupos que perturbaban la estabilidad y afectaban a la seguridad nacional.

[Embajada de los Estados Unidos, 2011]. Y la tercera fase, denominada “Iniciativa de Desarrollo estratégico para Colombia” (2010-2015) continuó apoyando la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, programas económicos y sociales de población en situación de vulnerabilidad, y la gobernabilidad democrática y el respeto por los DD. HH. (p. 1).

En su momento, estas tres fases se acercaron a una gran estrategia que buscaba romper las acciones diversas de una guerra combinada sin límites; límites que se creyeron tener y, por eso, se pensó que el conflicto colombiano se podía terminar después de la negociación con un grupo específico (o grupos específicos), como ha ocurrido a lo largo de la historia del país. Poder entender que la posibilidad de la consolidación del poder del Estado en Colombia pasa por el desarrollo de

una gran estrategia de seguridad y defensa abre las posibilidades políticas de creación, fortalecimiento del poder nacional y proyección del mismo, mediante la cohesión social de elementos fundamentales en las estrategias generales. Considerar lo contrario sería ignorar la omnidireccionalidad de los conflictos actuales; por este motivo, pareciera que el sistema internacional y la gobernabilidad de los Estados está en una crisis constante.

Se sigue viendo la galaxia del conflicto a partir del telescopio de la estrategia operacional o de la táctica. Hay que empezar a pensar la estrategia total. El Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) y el Plan Colombia demuestran que, en Colombia, hay indicios de lo que se necesita: el fortalecimiento de estos planes y la articulación de los sectores políticos en torno a procesos de consolidación y gobernabilidad. El Estado en Colombia se ha aproximado a su gran estrategia, pero se ha ahogado en planes de gobierno que se han acercado y que, cada vez más, entienden lo básico, lo necesario, lo fundamental. Es el caso del Pacto por Colombia y del Plan Colombia.

5. Conclusiones

Entender la construcción del poder de un Estado implica entender que el poder en sí es una relación, es un ejercicio entre actores. En el caso del poder político es una relación entre gobernantes y gobernados que genera una situación de estabilidad y desarrollo (en caso de que sea pacífica); en caso de que no lo sea, implica la imposición de dicho poder a partir de la generación de una serie de dispositivos por parte de los Estados, lo que incluye la aparición de instituciones que tengan como misión el uso de la fuerza (basado en la legalidad), con el fin de poder generar la situación de paz y estabilidad deseada, la cual se define como seguridad nacional.

De la misma manera, cuando la relación entre gobernantes y gobernados es pacífica, de manera *a priori*, la misión de las instituciones encargadas del uso de la fuerza es la disuasión constante de que la situación

se mantenga así, el control y la organización de la nación y el monitoreo constante de las amenazas y riesgos para generar la mejor estrategia de defensa posible.

Así queda claro que la relación entre la seguridad y la defensa es el resultado de una interacción de gobierno (gobernantes y gobernados) que crea los dispositivos a fin de lograr niveles de desarrollo y estabilidad necesarios para que un país pueda crecer y que su población se sienta tranquila y viva en paz. En consecuencia, el desarrollo de una estrategia política, estrategia total o gran estrategia, que comprometa a todos los sectores sociales que se encuentran en un país, es la mejor manera de conseguir la situación ideal para poder alcanzar los niveles necesarios que le permitan crecer y generar la situación de gobernabilidad requerida por sus connacionales.

De tal manera, se debe entender que la seguridad y defensa hacen parte de una gran estrategia, o que, incluso, son el fin último de dicha estrategia (ya que como se señaló, la seguridad es el escenario ideal para un país). La relación entre poder y seguridad y defensa está mediada por una serie de conceptos subsidiarios que están por debajo y por encima de esta relación. Por debajo, se encuentran las definiciones relacionales del poder, la seguridad nacional (como fin último) y la defensa (como las capacidades y la disuasión para proteger a la nación y a su territorio). Por encima, se encuentran los sistemas político, social y económico (los cuales se articulan y definen la gran estrategia para poder generar los escenarios de seguridad nacional necesarios, los dispositivos de seguridad y las capacidades de la defensa que son fundamentales para el país); dentro de estos sistemas, el político tiene el papel de organizar y liderar todos los actores sociales y económicos, regular sus interacciones y proyectar el escenario deseado.

En esta explicación, falta el elemento mediador que se señaló en el escrito: la estrategia, entendida como la manera de hacer las cosas, que parte de un estudio y entendimiento de una situación inicial y proyecta el objetivo final. Es decir que es la herramienta y la forma de pensamiento que permite la movilización nacional para lograr el escenario o estadio deseado de paz, tranquilidad, desarrollo y estabilidad.

En el caso colombiano, el país ha desarrollado estrategias totales para enfrentar sus amenazas a la estabilidad y al desarrollo (como el Plan Colombia), y al analizar el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2020), se observa que tiene todos los elementos para poderlo considerar como una estrategia total para el desarrollo. Desde la regional hasta la política exterior, marcada por un eje transversal (que es la seguridad), señalada en el eje de la legalidad del mismo plan. Es decir, cada vez se toma más conciencia de que la seguridad está en la base de la gobernabilidad del país y que, finalmente, es el resultado del ejercicio del poder entre los actores nacionales. Esto implica un gran liderazgo político y todo lo que de él se deriva.

INFLUENCIA DEL INTERÉS NACIONAL EN EL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA CON LA PROYECCIÓN DEL PODER DEL ESTADO*

TC. (RA) Carlos Alberto Ardila Castro

TC. Rafael Andrés Reyes Murcia

<https://doi.org/10.25062/9786280000688.04>

Resumen

El propósito de este capítulo es determinar la influencia del concepto teórico de interés nacional, como elemento fundamental para la construcción de una definición de seguridad y defensa nacional con la proyección del poder del Estado. En la cual, partiendo de este concepto teórico, se determina su existencia en el campo de la política exterior e interior y se establece una postura clara ante las diferentes corrientes doctrinales, lo que se constituye como fundamento de una política de

* Capítulo resultado de investigación vinculado al proyecto de investigación “Paradigmas en Seguridad y Defensa. Revisión Conceptual y Retos Contemporáneos”, que hace parte de la línea de investigación: “Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica”, perteneciente al grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Departamento Ejército y adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” de Colombia.

seguridad y defensa para la protección de los elementos del Estado (a través de un enfoque integral del poder nacional que consolide su proyección en el cambiante sistema internacional). Lo anterior permite definir la estructura relacional existente entre el interés nacional, el poder del Estado y la seguridad y defensa nacional.

Palabras clave

Interés nacional, influencia, seguridad y defensa nacional, relación, poder del Estado.

Abstract

The purpose of this chapter is to determine the influence of the theoretical concept of national interest, as a fundamental element for the construction of a definition of national security and defense with the projection of state power. Where, on the basis of the theoretical concept of the national interest, the existence of it is determined both in the field of foreign and domestic policy, and a clear position is established in the face of the different doctrinal currents. This creates the basis of a security and defence policy for the protection of elements of the State. Through a holistic approach to national power that consolidates the state's projection into the changing international system. This allowed to define the relational structure between the national interest, the State power and national security and defense.

Keywords

National interest, influence, national security and defense, relationship, State power.

1. Introducción

El presente capítulo desarrolla el análisis del concepto teórico del interés nacional, su influencia en el concepto de seguridad y defensa nacional y la forma en la cual el poder del Estado hace su aporte para consolidar dicha relación, con el fin de establecer una postura clara ante las diferentes corrientes doctrinales que afectan el concepto de interés nacional y dificultan su definición; entender la relación existente entre el interés nacional y la generación de una política de seguridad y defensa nacional, que lleve a la protección del interés nacional ante el panorama de las nuevas amenazas de un Estado; y conocer la posición y las posibilidades de un Estado con respecto de la estructura y las características cambiantes del sistema internacional moderno (al observar el poder del Estado en función del interés nacional).

Por este motivo, el propósito es determinar la influencia del concepto teórico de interés nacional, como elemento fundamental para la construcción de una definición de seguridad y defensa nacional con la proyección del poder del Estado. Donde, partiendo del concepto teórico del interés nacional, que determina la existencia de intereses de un Estado en el campo de la política exterior (en términos de supervivencia) y en el campo de la política interior (en términos de bienestar común), se genere el fundamento de una política de seguridad y defensa para la protección de los elementos del Estado; enmarcado en la posición geopolítica, la integridad territorial y la política gubernamental de un Estado y con un enfoque integral del poder nacional (determinado por las capacidades militares, civiles y diplomáticas existentes en un país que consolide la proyección del Estado en el cambiante sistema internacional).

La primera parte del capítulo sobre el análisis del concepto teórico del interés nacional describe su origen en el contexto histórico del desarrollo del concepto de Estado nación. Inicialmente, se caracteriza por concebir al interés nacional como un planteamiento realista y se definen como intereses esenciales (términos propuestos por Tucídides y Maquiavelo), a fin de configurar el interés nacional en un concepto moderno, como objetivo principal de la política exterior, bajo el ejercicio de la

democracia, de una nueva relación entre los actores del sistema internacional y de la globalización de la economía.

Igualmente, se estudia el concepto de interés nacional desde los puntos de vista realista e idealista y de sus autores; la definición realista de Hans Morgenthau, quien entiende el interés nacional en términos de supervivencia del Estado, es la más influyente en la construcción de una definición de seguridad y defensa nacional. Además, según Aron Raymond, se entiende el interés nacional desde dos enfoques distintos, pero complementarios: la apreciación de la política interior y exterior del Estado. El primero, un elemento lógico, necesario y compuesto por objetos concretos; el segundo, un elemento variable, determinado por las circunstancias y compuesto por objetos abstractos.

La segunda parte continúa con un estudio de la relación entre el interés nacional y la seguridad y defensa de un Estado, con el objetivo de conocer las amenazas hacia estos intereses, desde el entendimiento de la evolución histórica y conceptual de la noción de seguridad y defensa nacional. Esto evidenció que la seguridad para los Estados se convierte en eje fundamental para consolidar su poder y permitió observar la relación con el interés nacional, que dirige la política de seguridad hacia la protección de la integridad territorial, la protección de la convivencia social y la protección de la posición del Estado en el sistema internacional.

La tercera parte aborda el contexto actual del poder del Estado y la forma en la cual aporta a la consecución del interés nacional, pasando a una revisión de paradigmas que pueden explicar dicha situación (considerada entre la incertidumbre y la turbulencia presente en la actual realidad política). Todo para tratar de comprender cómo el poder es uno de los factores más importantes en la construcción del interés de los Estados nación modernos.

Por último, la cuarta parte concluye el capítulo, al determinar la influencia del interés nacional en la elaboración de una definición de seguridad y defensa por medio del poder de Estado, al exponer la estructura relacional existente entre el interés nacional y el poder del Estado y la seguridad y defensa nacional.

2. Concepto teórico del interés nacional como fundamento de la seguridad y defensa de una nación

La importancia de construir una definición de seguridad y defensa, de acuerdo con el lineamiento del interés nacional, radica en garantizar la supervivencia del Estado y el bienestar de la nación. Por esta razón, es fundamental estudiar el origen, la definición y la concepción del concepto de interés nacional, con el propósito de entender la influencia de este en la elaboración de una política de seguridad y defensa de una nación.

2.1. Origen del interés nacional

La construcción teórica del concepto de interés nacional surge a través del contexto histórico del desarrollo de los conceptos de Estado, nación y política exterior, se caracterizó inicialmente por tener un enfoque realista y recibió la denominación de ‘intereses esenciales’. Para comenzar la recapitulación histórica del concepto de interés nacional es importante remontarse al siglo V a. C. y mencionar al historiador y militar griego Tucídides, quien, con un pensamiento realista, afirmó que se debían contemplar los criterios establecidos por las ‘leyes naturales’ para alcanzar los objetivos de la política y expresó ideas como que “la identidad de intereses es el vínculo más seguro entre Estados o entre individuos” (Morgenthau, 1952, p. 972).

Y en el contexto de las guerras del Peloponeso hizo una reflexión acerca de los errores que llevaron a la caída de Atenas, mencionando que la acción política (como motor del interés propio de cada Estado) se debe basar en la “prudencia de saber cuándo y cómo actuar” (considerando las consecuencias que puedan llevar al debilitamiento o al aumento del poder), y planteó una teoría de los límites de las decisiones a tomar en las relaciones internacionales (Pedraza, 2009).

El legado de Tucídides dio una vista realista a la política y abrió el espacio para los aportes al concepto de interés nacional por parte de Nicolás Maquiavelo, quien entendió la política en función del mantenimiento del poder y dejó de lado el concepto de que el fin último del Estado es la

búsqueda del bien común. Así es como la acción política, según Maquiavelo, debió dar paso a la conservación del poder por cualquier medio, liberándola del componente ético (para esa época, al momento de definirla, era esencial), como lo estableció en su obra *Discursos*: “La patria debe defenderse con ignominia o con gloria, de cualquier manera, está bien defendida. El punto esencial que debe imponerse sobre todos los demás es su salvación y su libertad”. Asimismo, estableció la seguridad como una de las tareas importantes a desarrollar, para lo cual determinó la necesidad de un ejército nacional permanente (Parra, 2013).

El dilema expuesto por Maquiavelo entre la política y la moral, y la consolidación de los Estados nacionales en el siglo XVII, hicieron que la Iglesia católica enfrentara una realidad diferente a la que venía acostumbrada. Ante esto, con una posición menos obsesiva ante la rectitud del individuo, los ministros adquirieron un papel importante; por ejemplo, en Francia, este fue el caso del cardenal Richelieu (Curzio, 2004), quien acuñó el término ‘razón de Estado’, ante la expansión del Sacro Imperio Romano, que era contrario a los intereses de su país y justificaba la intervención a favor de los protestantes en la guerra de los Treinta Años.

La razón de Estado era un concepto que se alineaba con el interés nacional de un Estado y, además, se decía que “articulaba en un sentido general un conjunto de objetivos superiores y edificantes que legitiman el obrar del político” (Curzio, 2004, p. 30), lo cual lo convertía en la justificación mínima para proyectar el poder del Estado en la defensa del interés nacional.

Estos primeros pensadores hacían referencia a los intereses esenciales de los Estados (aún sin consolidar el concepto de nacionales), como aquellos que se debían defender por encima de los demás y se establecían como el motor de la acción política de manera eficiente para la conservación del poder del Estado. En el siglo XVIII, Jean-Jacques Rousseau contribuyó a la construcción del concepto de interés nacional, ampliando la definición de Tucídides y Maquiavelo, aportando el concepto de ‘república legítima’ con el cual afirmaba que la soberanía residía en los ciudadanos y no se basaba en el derecho divino. Así, in-

volucraba al componente humano en los intereses esenciales del Estado en busca del bien común, e introdujo el término ‘voluntad general’, que lo define como una intención orientada a la realización de los intereses comunes (Saavedra, 2012).

En la obra *El contrato social*, se mencionaba que:

La voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común; pues si la oposición de los intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de sociedades, la conformidad de esos mismos intereses es lo que ha hecho posible su existencia (Rousseau, 1999, p. 23).

Luego de la Revolución Industrial, que condujo a la desaparición de la monarquía como se conocía y dio paso a la democratización de las naciones, se configuró un esquema moderno en las relaciones internacionales en el siglo XIX. Los intereses de carácter individual que habían sido generalizados los gobiernos monárquicos fueron reemplazados por un nuevo fervor emocional de los pueblos y se dio paso a los intereses personificados por las naciones en busca del bienestar común (Carr, 1945).

Asimismo, dentro de ese nuevo esquema de las relaciones internacionales, surgió la globalización de los mercados, como consecuencia de la necesidad de los Estados de adquirir un poder económico para consolidar el poder militar, con el propósito de adquirir un estatus político que los diferenciara de los demás Estados (Ciro, 2014). Lo anterior dio paso a la concepción moderna del interés nacional, mediante el concepto del ‘poder del Estado’, bajo el ejercicio de la democracia (relación nueva entre los actores del sistema internacional) y de la globalización de la economía, con lo cual reconfiguró el poder político, el poder militar y el poder económico.

Finalmente, en las teorías políticas contemporáneas, la evolución del concepto de interés nacional establece la relación de los conceptos Estado y nación, con el interés nacional y la política exterior, expresado en los siguientes términos: “La confluencia de los conceptos de nación

(grupo social) y Estado (comunidad política), desembocaron en el término de interés nacional, jugando un papel esencial en la configuración, justificación y puesta en práctica de la política exterior de los Estados” (De Castro, 2010, p. 24).

De esta manera, se hizo esencial que cada Estado conociera su posición y sus posibilidades, en relación con la estructura y las características de sistema internacional, para que, en caso de carecer de recursos, los pudiera hallar y modificar la situación en beneficio propio. Así las cosas, se dispuso que el interés nacional fuera el objetivo principal de la política exterior (soportado por el poder del Estado).

Esto lleva a realizar un análisis para determinar la relación entre el poder del Estado y el interés nacional, en aras de darle un mayor alcance al estudio del origen del concepto de interés nacional y su contribución a la construcción de una definición de seguridad y defensa nacional.

2.1.1. Relación entre el poder del Estado y el interés nacional

Dentro del campo de las ciencias políticas el concepto de poder se entiende en términos de poder, poderío y potencia, lo cual causa el problema de no diferenciar el poder como la capacidad de hacer algo o como el ejercicio real de esa capacidad (Jablonsky, 1997). Ahora bien, precisamente esto es lo que enriquece el uso del concepto de poder y lo construye como principio orientador de los actores del sistema internacional (Barbé, 1995). En esta amplitud del término de poder se enmarca el concepto del poder del Estado, en función del interés nacional, observado desde distintos contextos (como fundamento de la política, fenómeno relacional o en cuanto a la posesión de recursos).

Como fundamento de la política, el Estado es el único actor capaz de generar una política exterior y de seguridad, la cual la hace en el ejercicio de su interés nacional, que se define en términos de poder (Morgenthau, 1948), y es conformada básicamente por uno de los elementos más inestables del poder nacional: la calidad de la diplomacia. Asimismo, en la política doméstica, la aspiración por el poder se convierte en elemento diferenciador y centro de atención de los líderes políticos (Morgenthau,

1948), quienes, bajo el elemento del poder nacional de la calidad de gobierno, al llegar al poder deben contribuir a la preservación del interés nacional con voluntad política.

Como fenómeno relacional, en términos de poderío, el poder se refiere a la imposición de la voluntad propia dentro de una relación social, aun contra toda resistencia (Weber, 1977), ejerciendo el control de la mente y acciones de los hombres; y, a nivel de Estados, imponiendo el interés nacional propio sobre el interés de otras naciones (Morgenthau, 1948), a través de los factores humanos cualitativos del carácter y la moral (como nación), en la formación del poderío nacional.

En términos de potencia, el poder se refiere a la capacidad de la nación dada por la posesión de recursos para alcanzar los fines políticos, económicos y sociales propuestos, con el fin de preservar su interés nacional (Morgenthau, 1948); recursos tangibles e intangibles que se constituyen en potenciales geopolíticos, integrados por los elementos del poder nacional relativamente estables (como la geografía, los recursos naturales, la capacidad industrial y la preparación militar de un Estado) (Morgenthau, 1986).

Lo anterior, observa a los elementos del poder nacional en función del interés nacional, detallados por el concepto amplio del poder dentro del campo de las ciencias políticas, según Morgenthau, que le brindan al Estado el conocimiento de su posición como actor en el sistema internacional. Entendiendo los diferentes contextos mencionados del poder, se logra diferenciar el poder y el poderío (como la intención que tiene el Estado para llevar a cabo sus políticas) y la potencia (como el ejercicio real de la capacidad), cuya suma da como resultado la formación del poder nacional frente a las relaciones internacionales.

2.2. Definición del interés nacional

Con la intención de continuar determinando la influencia del concepto de interés nacional en una definición de seguridad y defensa de una nación, se aborda el estudio del impacto de las diferentes corrientes ideológicas de las ciencias políticas en el concepto de interés nacional,

que dificultan su definición y generan las mayores controversias en cuanto a la política exterior de los Estados (García, 1974).

Lo anterior, se evidencia en la postura de la corriente ideológica realista, que niega la existencia de una moral universal, que “de acuerdo con los principios del realismo, la política exterior y la diplomacia deben tener como objetivo principal, la definición, protección, promoción, defensa y consecución de los intereses nacionales” (De Castro, 2010. p. 24). Por otra parte, estuvo el liberalismo del siglo XX, el cual, con una postura idealista en lo relacionado al concepto de interés nacional, expuso: “el principal interés nacional de los Estados sería la consecución de la paz y la armonía entre las naciones, como el mejor de los mecanismos para garantizar la propia seguridad y el bienestar común” (De Castro, 2010. p. 26).

Desde otro punto de vista, si se observan dentro del impacto a cada uno de los elementos del Estado, las diferentes posturas enriquecen el concepto de interés nacional; por ejemplo, la corriente idealista, con su proyección del bien común hacia la población, y la postura realista, en dirección de la defensa nacional hacia la soberanía.

Ampliando la postura política realista existen dos dimensiones: el realismo descriptivo, que se fundamenta en la realidad fáctica, y el realismo prescriptivo, que se basa en la realidad normativa (Tapia, 2009). La primera dimensión es el realismo político descriptivo, el cual menciona la necesidad de conocer las motivaciones básicas, los intereses fundamentales y las aspiraciones permanentes del hombre en sus relaciones con los demás, cuya naturaleza está dada por la búsqueda individual de poder y es transmitido a través de las instituciones políticas, con el fin de establecer la existencia del hombre en el campo de la política (Tapia, 2009). Es así como su estudio se basa en la historia del hombre en la política y la elaboración de análisis contemporáneos sustentados por esta, donde la ausencia de un soberano mundial es la causa del ambiente de inseguridad.

La segunda dimensión es el realismo prescriptivo, que se analiza a partir de la toma de decisiones de los Estados y se basa exclusivamente en el interés nacional, entendiendo a este último en términos de super-

vivencia como aspecto fundamental para guiar la política exterior de un Estado, bajo el concepto de seguridad y defensa ante la dinámica de enfrentamientos de poder de las relaciones internacionales (Morgenthau, 1948).

Al definir el interés nacional en términos de supervivencia al conflicto continuo y las amenazas de guerra del sistema internacional, se reduce el riesgo de la pérdida de integridad del Estado y se garantiza la existencia de la nación, como lo argumenta Morgenthau (1952) citado por Barbe (1987, p. 155), quien expone que “en un mundo en el que un número de naciones soberanas compiten entre sí y se enfrentan por poder, las políticas exteriores de todas las naciones deben necesariamente hacer referencia a la supervivencia como requisito mínimo”.

Igualmente, al entender el interés nacional en términos de supervivencia, “como aquellas necesidades vitales que un Estado tiene para garantizar su propia existencia y su funcionalidad” (Flores, 2000, p. 253), convierten al interés nacional en el eje articulador de la política exterior del Estado, donde la toma de decisiones del conductor político lleve a salvaguardar la seguridad nacional y la acción diplomática a alcanzar los propios intereses sobre los intereses de los demás Estados del sistema internacional.

Con respecto de la corriente idealista de comienzos del siglo XX, siguiendo el rasgo del idealismo wilsoniano en las relaciones internacionales, se refiere al interés nacional como “la posibilidad de la cooperación entre los diferentes actores internacionales como receta para obtener la paz y la armonía” (Ruiz, 2014, p. 141). Es decir que, para garantizar la seguridad del Estado, se debería crear un ambiente en el cual la agresión sea menos fácil y menos rentable, tendiente a fortalecer el derecho internacional, el desarme progresivo y la creación de organizaciones para mantener la paz, conformando una nueva diplomacia basada en tradiciones moralistas estadounidenses y corrientes liberales británicas y francesas, naciendo el concepto de seguridad colectiva (Durosele, 2000).

Esto se refuerza en la idea expuesta por Immanuel Kant en lo relativo a la seguridad internacional, en tanto que:

Los pueblos pueden considerarse como individuos que se perjudican mutuamente por su mera vecindad en el estado de naturaleza, es decir, al margen de leyes externas, por lo que en aras de su propia seguridad cada cual debe y puede reclamar al otro que ingrese junto a él en una constitución similar a la civil, donde cada uno pueda ver asegurado su derecho (Kant, 2018, p. 86).

Sin embargo, la corriente idealista no comprende a Immanuel Kant desde la perspectiva del interés nacional, pues su teoría de la paz perpetua es una idea contraria que expone las relaciones entre los Estados enmarcadas en un diferente trato internacional, basadas en una transformación del sistema donde los actores estarían acogidos por una misma normativa mundial, combinando el ámbito moral y legal para que prevalezca una armonía en la relación interestatal, con el fin de mantener la paz. De esta manera, la idea de la paz perpetua cerraría el campo al establecimiento del interés nacional y daría paso a la conformación de intereses para un gobierno mundial en el que los Estados “estarían organizados políticamente en una especie de sistema federal con una autoridad central dominante de todo el sistema” (Miranda, 2019, p. 94).

Con base en lo anterior, se deduce que el interés nacional (en función de la seguridad y defensa nacional) corresponde a la definición alineada con la corriente realista de la política y se ubica dentro de la dimensión del realismo prescriptivo, debido a que se encarga de estudiar el interés nacional, el cual es visto desde el contexto del Estado en el entorno del sistema internacional y caracterizado por una relación conflictiva entre los actores estatales, sus diferentes demostraciones de poder, la garantía de la existencia de la nación y la preservación de la integridad territorial. Sin embargo, su definición se agudiza al observar la postura idealista en la política internacional, hecho que abre espacios a confusiones, puesto que la posición de un idealista declarararía los intereses nacionales por debajo de los intereses de las relaciones internacionales, ya que prevalecería la armonía y el buen entendimiento entre los Estados, como pretexto de una paz duradera.

En consecuencia, para Hans Morgenthau, la postura idealista que promueve la seguridad colectiva presenta una debilidad al argumentar que la única la moralidad y ley son creadas al interior de un Estado y que fuera de este no existe ninguna de las dos (Morgenthau, 1980). Adicionalmente, propone que el interés nacional dentro del liberalismo es el resultado de un acuerdo entre intereses de diferentes grupos dentro de una nación. Lo anterior permite aclarar el panorama para el establecimiento de una política de seguridad y defensa nacional en términos del interés nacional.

Aún existen otros conceptos que mejorarán el entendimiento y ampliarán la definición del interés nacional, dado que abarcarán la política interior de los Estados (algo no menos importante, como el bienestar común de sus habitantes).

2.3. Concepción del interés nacional

Según Aron Raymond, el interés nacional se puede concebir desde dos puntos vista distintos, pero integrales, en cuanto a la apreciación completa de la política interior y exterior del Estado. Estos están determinados por dos elementos básicos: un elemento lógico, que se hace necesario y está compuesto por objetos concretos, y un elemento variable, que está determinado por las circunstancias y está compuesto por objetos abstractos (Duroseelle, 2000).

La concepción del interés nacional, que está determinado por objetos concretos, está definida por la integridad del territorio, las instituciones políticas y la cultura de una nación (Morgenthau, 1952). Siendo un ejemplo, establecer como interés nacional la consecución de un espacio territorial que represente múltiples ventajas para la obtención de medios de enriquecimiento para el Estado (con base en la teoría geopolítica del ‘espacio vital’ de Karl Haushofer). De esta manera, el elemento lógico en la concepción del interés nacional se resume en la supervivencia de la unidad política y de la nación.

La concepción del interés nacional, que está determinado por las circunstancias y compuesto por objetos abstractos, se define en el contexto

de la política interna por los intereses sectoriales, la opinión pública, las tradiciones morales y políticas, los cuales llevan a determinar un interés común de la población de una nación (Morgenthau, 1952) y abren el espacio para establecer el interés nacional en busca del bienestar común y la integridad de la identidad nacional.

En el contexto de política exterior, el interés nacional, que está compuesto por objetos abstractos, se define por el poderío del Estado como “la actitud de imponer su voluntad fuera de los límites de su soberanía” (Durosele, 2000, p. 325) y se analiza en términos de legitimidad y compatibilidad con los intereses de otras naciones, donde se determina la defensa nacional ante la posible usurpación del interés nacional por intereses de otras naciones o por intereses supranacionales de organizaciones internacionales (Morgenthau, 1952).

Finalmente, con el presente análisis teórico del concepto de interés nacional, se pueden definir dos posturas fundamentales para la construcción de una definición de seguridad y defensa nacional. La primera es definida por la política exterior de un Estado y demostrada desde el origen del concepto de interés nacional con el surgimiento del Estado (nación que retomó a teóricos históricos de la política realista, como Tucídides, Maquiavelo y el Cardenal Richelieu, quienes entendieron al interés nacional en función de la conservación del poder del Estado). Además, explica al interés nacional en términos de supervivencia, como aspecto fundamental para guiar la política exterior de un Estado, bajo el concepto de seguridad y defensa nacional ante la dinámica de enfrentamientos de poder de las relaciones internacionales (Morgenthau, 1948); y lo concibe de dos maneras: como elemento lógico (determinado por objetos concretos observados en la integridad del territorio y de las instituciones) y como elemento variable (determinado por objetos abstractos al referirse en términos de legitimidad y compatibilidad hacia los intereses de otras naciones).

La segunda postura es definida por la política doméstica de un Estado, incorporada en la historia al concepto de interés nacional por Jean-Jacques Rousseau, cuando se refirió a la voluntad general del pueblo como elemento básico para obtener el poder político en un Estado,

siendo definido el interés nacional en términos de bien común de la nación con fin último de un gobernante. Y se concibe como un elemento variable determinado por objetos abstractos (como la identidad nacional, los intereses sectoriales, la opinión pública y/o las tradiciones morales y políticas), como resultado de un acuerdo entre intereses de diferentes grupos dentro de la nación (Morgenthau, 1952).

3. La noción de la seguridad y defensa como protección del interés nacional

Revisado el concepto teórico del interés nacional, se determina la existencia de intereses de un Estado en el campo de la política exterior (en términos de supervivencia) y en el campo de la política interior (en términos de bienestar común). Asimismo, se define la relación del interés nacional con el poder del Estado, entendiendo el poder como fundamento de la política, como fenómeno relacional y como el significado de la posesión de recursos (Morgenthau, 1948). Lo anterior permite iniciar un estudio de la relación entre el interés nacional y la seguridad y defensa de un Estado, con el objetivo de contrarrestar las amenazas hacia estos intereses desde el entendimiento de la evolución de la noción de seguridad y defensa nacional.

3.1. La seguridad y defensa nacional y su relación con el interés nacional

La noción de seguridad y defensa nacional para un Estado se puede definir desde los tres contextos en los que se analizó la relación del poder del Estado y el interés nacional; en este caso, interés de que se pretendan proteger de una eventual amenaza. En el primer contexto, se refiere a la protección de la integridad territorial, donde el Estado mediante su poder (en términos de potencia) desarrolla las capacidades de la nación (dadas por su economía, industria, preparación militar, entre otras) con el fin de asegurar su interés nacional con relación a su supervivencia

(Morgenthau, 1948). El segundo contexto se enmarca en la protección de la convivencia social del país, en el cual el Estado a través su poder debe generar políticas de gobierno de seguridad, para contribuir a la preservación de los intereses de la nación con relación al bienestar general de su población. En tercer, y último contexto, se observa la seguridad como la protección de la posición del Estado en el sistema internacional, por intermedio del poder (en términos de poderío), proyectando su interés nacional sobre los intereses de otros Estados a través de la calidad de su diplomacia (Morgenthau, 1986).

3.1.1. La seguridad y defensa nacional como la protección de la integridad territorial

La noción de seguridad y defensa para los Estados, como la protección de la integridad territorial, nace junto con el concepto de Estado nación, teniendo en cuenta los preceptos de Nicolás Maquiavelo un siglo antes de la llamada paz de Westfalia, la cual dio origen a la soberanía nacional en 1648 (Vega, 2002). Para Maquiavelo, la seguridad debería ser una de las principales ocupaciones del pensamiento de los gobernantes, desde la perspectiva realista de la relación entre Estados y su lucha de poder permanente por la conservación de su territorio.

Así surgen las primeras amenazas a la soberanía nacional. Ante esto, en su obra *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Maquiavelo concluye que “sin disponer de ejércitos propios ningún principado está seguro; al contrario, está totalmente ligado a la fortuna por no existir el valor y la fe que lo puedan defender en la adversidad” (2017, cap. XIII). Y se define la existencia de un ejército estable en una nación como requisito frente a la necesidad de seguridad territorial (Parra, 2013).

Con base en lo anterior, surge la necesidad de establecer una capacidad real y tangible por parte de los Estados para contrarrestar la amenaza de posibles pérdidas de sus territorios, bien sea por parte de otro Estado o por un actor no estatal. Para fijar esta capacidad, en términos geográficos, se entiende como territorio a aquella porción de tierra superficial, el subsuelo, el espacio aéreo y el espacio marítimo adyacente a

las costas, donde ejerce la soberanía un Estado; y en términos jurídicos como “el ámbito espacial dentro el cual rige el ordenamiento normativo positivo, enmarcado en los límites fijados por la naturaleza o la historia que separa al Estado de sus vecinos” (Castro, 2015, p. 151).

Además, se debe concebir el concepto de integridad territorial como lo establece la Organización de las Naciones Unidas: principio del derecho internacional en las relaciones entre Estados (suscrito en el artículo 2.4. de la Carta de las Naciones Unidas de 1945). Así, se determina que los miembros de esta organización “se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado” (Organización de las Naciones Unidas, 1945). Asimismo, se debe reconocer la importancia del territorio como elemento básico para la conformación de los Estados, de tal manera que una amenaza hacia este signifique una amenaza directa a la supervivencia misma del Estado (por lo cual, es obligación enmarcar como un interés nacional la protección del territorio).

En tal sentido, la capacidad del Estado para proteger su territorio está dada por las políticas de seguridad y defensa nacional hacia el mantenimiento de la integridad territorial y están soportadas por los elementos del poder nacional (en términos de potencia), de los cuales las Fuerzas Armadas se constituye como el más importante (Morgenthau, 1948).

3.1.2. La seguridad y defensa nacional como la protección de la convivencia social del país

Ante la dinámica de enfrentamientos de poder de las relaciones sociales en un país, se requiere una fuerza superior para que dirija este poder común en beneficio propio; en este escenario, el Estado adquiere su propósito principal: la seguridad (Hobbes, 2016). Para Thomas Hobbes, la esencia del Estado es la relación entre el soberano y el súbdito, donde este último le trasfiere ciertos derechos al poder soberano, que representa la sumatoria de voluntades de la nación, a cambio de que este pueda protegerlo, al emplear todas las fuerzas y medios que considere necesario para asegurarle la paz en su propio país y la defensa

ante amenazas extranjeras (Hobbes, 2016). Así, bajo el concepto de la pacificación del actuar violento del hombre por parte del Estado, se comienza a desarrollar la noción de seguridad en estos (en el contexto de la protección de la convivencia social del país).

Por consiguiente, se hace necesario que un Estado determine el interés nacional que permita la consolidación de la convivencia social, a fin de mantener el orden constitucional dado por el sistema político democrático. En consecuencia, el gobierno de un Estado debe ejercer su poder (como fundamento de la política en materia de seguridad) por medio de su calidad de gobierno como garante de la paz al interior de sus fronteras, abordando el compuesto abstracto del concepto de interés nacional como es el bienestar de la población de una nación (Morgenthau, 1952).

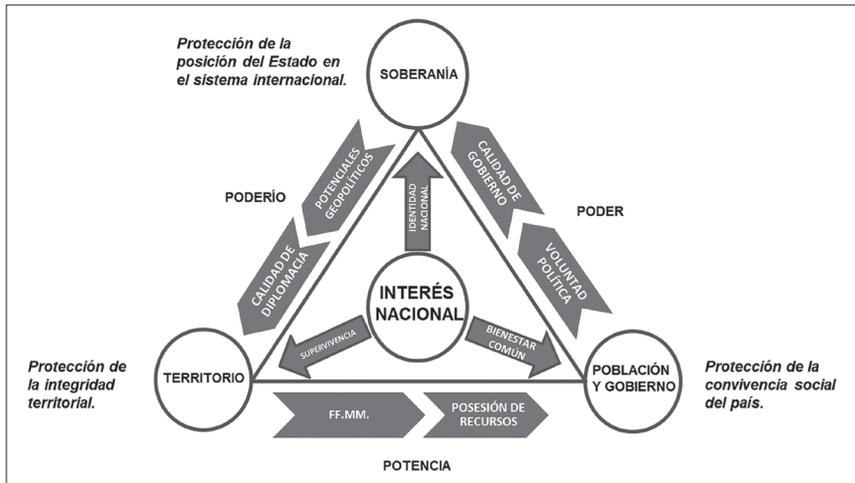
3.1.3. La seguridad y defensa nacional como la protección de la posición del Estado en el sistema internacional

En cuanto a la seguridad de un Estado, con relación a la protección de la posición de este en el sistema internacional, Thomas Hobbes considera que el poder dado al gobierno trae consigo la responsabilidad del manejo de las relaciones entre Estados, mencionando que “es inherente a la soberanía el derecho de hacer guerra y paz con otras naciones y Estados; es decir, de juzgar cuándo es para el bien público” (Hobbes, 2016, p. 144). Por esto, el gobierno debe analizar la realización de asociaciones con otros Estados para reducir la sensación de inseguridad a través de pactos de asistencia defensiva (Herrera, 2009) y, de paso, debe conocer su posición y posibilidades frente a las amenazas extranjeras, con la intención de poder justificar su actuar, ante la necesidad de modificar la situación y condiciones de seguridad. De este modo, en su rol de generador de la política exterior, el Estado proyecta su poder para imponer su interés nacional sobre el de los otros Estados.

En consecuencia, la seguridad para los Estados se convierte en eje fundamental para consolidar su poder, y se observa la estrecha relación

con el interés nacional, el cual dirige la política de seguridad hacia la protección de la integridad territorial, la protección de la convivencia social y la protección de la posición del Estado en el sistema internacional.

Figura 1. La seguridad y defensa nacional y su relación con el interés nacional



Nota: Elaboración propia

Por lo tanto, la seguridad nacional requiere un enfoque integral que consolide el poder nacional (determinado por las capacidades militares, civiles y diplomáticas) y se enmarque en aquellos principios que dirigen la posición geopolítica, los intereses a proteger y la política gubernamental de un Estado (Ballesteros, 2016). En tal sentido, la seguridad nacional se define como la protección de los intereses vitales de la nación y la defensa nacional se entiende como el conjunto de medidas para alcanzar esta protección.

3.2. Evolución de la noción de seguridad y defensa nacional

La noción de seguridad y defensa nacional cambia de acuerdo con la evolución de las amenazas a través de los diferentes periodos de los últimos tiempos. Por ejemplo, en el periodo de la Guerra Fría,

se caracterizó por construir un sistema de defensa colectivo ante las amenazas entre las dos potencias que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial. Desde la concepción ajustada al Estado, a partir del periodo de la posguerra Fría, la seguridad tradicional se amplió en tres perspectivas: la internacional, la nacional y la humana. Ahora bien, considerando que fue un fenómeno colectivo después de la caída del Unión Soviética, la seguridad no solo se comprendió como física y militar para evitar una invasión extranjera, sino que debió abarcar intereses políticos y económicos de los Estados ante nuevas amenazas (Spielman, 2011).

Por consiguiente, para la década de los noventa, emergió la teoría de la interdependencia, como resultado de la globalización que trajo la integración de las economías, un mundo interconectado y, a la vez, nuevos problemas de inseguridad, los cuales excedieron la capacidad de la seguridad tradicional unilateral de un Estado. Por causa de lo anterior, surgió la seguridad interdependiente, mediante la cual se entendía que la mejor manera de mantener la seguridad en un Estado era ayudando a otro a alcanzar su mismo nivel de seguridad (Vega, 2002).

Para afrontar ese desafío, los gobiernos promovieron en los espacios multilaterales, por ejemplo, la revitalización y ampliación del principio de ‘responsabilidad compartida’ en la lucha contra las drogas, propuesto por la Organización de los Estados Americanos en 1998; procedimiento multilateral que se basó en la cooperación internacional fundamentado en los principios rectores de la estrategia antidrogas, como son la corresponsabilidad, reciprocidad, equilibrio y consenso entre los Estados, respetando plenamente los acuerdos internacionales vigentes y las normas internas (Schultze-Kraft, 2008). Sin embargo, las amenazas siguieron cambiando y surgieron problemas de inseguridad por aspectos relacionados con la migración, el medioambiente, la identidad cultural, las diferencias étnicas, los derechos humanos y la gobernabilidad, entre otros, lo que hizo necesario que se reconceptualizara la noción de seguridad y defensa nacional y se observaran áreas diferentes a los problemas de la supervivencia del Estado en el sistema internacional (Vega, 2002).

Así pues, al analizar estas otras áreas específicas de los problemas de inseguridad de los Estados, se hallaron varios fenómenos irregulares que generaron amenazas; sin embargo, hubo uno en especial y de preocupación que, de manera intraestatal, afectaba la identidad nacional y el interés nacional desde sus cimientos: la identificación de la población por su cultura, ideología política, etnia o religión, lo cual quebrantaba el concepto de Estado nación y era aprovechado por las organizaciones criminales transnacionales para incrementar su actuar.

Para la década de los noventa, las amenazas de este tipo se observaban desde dos perspectivas opuestas de seguridad. La primera, se caracterizaba por un enfoque realista, que ubicaba al Estado como la finalidad de la seguridad y se materializaba en la seguridad cooperativa, la cual “promovía la idea de que era preciso construir la confianza no solo entre Estados, sino también con otros actores no estatales a través de la discusión, la negociación, la cooperación y el compromiso” (Laborie, 2011, p. 3). Sin embargo, según Richard Cohen, el concepto realista de seguridad cooperativa debía basarse, para su efectividad, en construir un sistema de defensa colectiva a través de la generación de confianza por los valores centrales e intereses geoestratégicos comunes de los Estados.

La segunda perspectiva presentó un enfoque idealista que cambió la concepción de que el Estado debía ser el objeto de la seguridad y la reemplazó por la idea de dirigir la noción de seguridad hacia al individuo ampliándola hasta los grupos sociales (Laborie, 2011). Esto conformó la base de lo que se denominó ‘seguridad humana’, respondió a estas formas nuevas de inseguridad, cambió la doctrina convencional y comprendió “la suma de la seguridad económica, la seguridad alimenticia, la seguridad en materia de salud, la seguridad ambiental, la seguridad personal, la seguridad de la comunidad y la seguridad política” (Rico-Bernabé, 2002, p. 48).

Finalmente, en la evolución de la noción de seguridad y defensa nacional, lo expuesto hizo considerar que para contrarrestar estas amenazas se debía contemplar no solo el ámbito político-militar, sino involucrar aspectos tanto del concepto de seguridad cooperativa como humana. Esto se determinó porque las amenazas afectaban diferentes aspectos de

los Estados (económico, social, de salud y ambiental) y demandaba respuestas intersectoriales en áreas que iban desde la seguridad y defensa hasta la diplomática y la jurídica (Hamilton, 2018).

De esta manera, surgió el nuevo concepto de seguridad multidimensional, el cual fue consignado por la OEA en la Declaración de Bridgetown en Barbados del año 2002, con el fin de entender la participación de los diferentes sectores afectados en los roles militares y no militares ante estas amenazas novedosas y de coordinar los esfuerzos de la manera más eficiente para hacer llegar los resultados al usuario final, quien requiere sentirse seguro ante el terrorismo, la delincuencia organizada y las amenazas tradicionales como de las vulnerabilidades sociales, económicas, culturales y ambientales (Hamilton, 2018).

3.2.1. La nueva amenaza

En la teoría de la cara cambiante de la guerra de William Lind se analizan los siguientes aspectos fundamentales por los que se dio la evolución en las guerras. El primero es el escenario expuesto como el lugar o espacio donde se libraron las guerras; es decir, el campo de batalla. El segundo es la naturaleza de la fuerza empleada; en otras palabras, la forma en la que se combatió (haciendo énfasis en la maniobrabilidad). El tercero es el objetivo que se buscó (la destrucción del enemigo) y por qué se luchó (Henson, 2018).

De esta manera, Lind expone que en las guerras de primera generación se empleó una fuerza dispuesta en formaciones en línea y columnas al estilo de la guerras napoleónicas, donde el adversario era una fuerza terrestre o marítima, pero como el escenario cambia generación tras generación, para la cuarta menciona que se emplea una fuerza insurgente donde el adversario amplía el campo de batalla y el alcance de los objetivos al escenario político como ocurrió en la guerra de Vietnam (Lind, 2004). Lo anterior posibilitó un análisis de la nueva amenaza al contemplar el carácter variable del adversario en la evolución por generaciones de la guerra, que condicionó los escenarios, la naturaleza de la fuerza empleada y los objetivos perseguidos.

Es así, como Mary Kaldor logra exponer en la teoría de “la revolución en las relaciones sociales de la guerra influida por el desarrollo tecnológico”, en la cual desarrolla el concepto que la guerra entre Estados es anacrónica, y las nuevas guerras como la denomina estarán compuestas por tres elementos las guerras tradicionales, el crimen organizado y violaciones a gran escala de los derechos humanos, y se extenderán al dominio de la virtualidad y del ciberespacio, donde los intereses serán internacionales, regionales y locales, así como privados y públicos, pero luchando por objetivos políticos particulares (Kaldor, 2001).

En consecuencia, se generaría una guerra sin restricciones como lo explica Zbigniew Brzezinski exsecretario de Estado estadounidense, afirmando que en las guerras futuras la nueva amenaza atacará el recurso emocional de un país por medio de la revolución tecnológica, como táctica para mantener la desintegración política en la sociedad, evitando que proyectos y modelos colectivos o alternativos de identidad nacional de los Estados se consoliden (Brzezinski, 1971).

Finalmente, en la actualidad caracterizada por contrariedades económicas, intranquilidad social, problemas ideológicos y religiosos al interior de los países, donde los conflictos se están librando desde un plano armamentista hasta uno plano psicológico, el Estado está perdiendo el monopolio total del uso de la violencia como se pretendía desde de la paz de Westfalia en 1648, donde se le dio la potestad de ser el único actor que podría declarar la guerra (Echevarría, 2005). Ante este panorama de amenaza, para generar una política de seguridad y defensa nacional que lleve a la protección de su interés nacional aplicando el concepto de seguridad multidimensional, el Estado debe entender que no es el único actor en la guerra, sino que cualquier individuo también puede serlo; que el escenario se amplía al campo del ciberespacio y este permite ventajas asimétricas (como el anonimato); y que existe un nuevo objetivo de la guerra dirigido a la manipulación de la mente humana, a través de la revolución tecnológica, para cambiar el sistema político actual mediante la desintegración de la sociedad (Brzezinski, 1971).

4. El poder del Estado en la actualidad: entre la incertidumbre y la turbulencia⁴⁵

Es importante saber que el poder del Estado se convierte en una de las principales herramientas para la construcción del interés nacional articulando los medios y los modos para conseguir su fin último, que es brindar bienestar a la sociedad y supervivencia al Estado que lo ha constituido.

Buscando una aproximación al concepto, se puede identificar que poder es la combinación de dos variables: capacidad e intención, las cuales se articulan armónicamente para imponer el interés de determinado actor sobre otro u otros; en este caso, se refiere al poder estatal. Dicha definición había sido ampliamente aceptada en círculos académicos, pero en el sistema internacional contemporáneo se han generados espacios donde tal paradigma está cambiando. En la presente sección se aborda cómo se desarrollan dichas transformaciones y cuáles son los resultados de estos nuevos enfoques.

Para ello se tratará de definir cuál es el contexto actual del poder y cómo aporta en la consecución del interés nacional, pasando a una revisión de paradigmas que pueden explicar dicha situación, a fin de intentar comprender cómo el poder es uno de los factores más importantes en la construcción del interés de los Estado nación modernos, a través del establecimiento de una política de seguridad y defensa nacional.

4.1. Contexto actual del poder en la construcción del interés nacional

El fin de la guerra de los Treinta Años sirvió de marco para el nacimiento del Estado nacional contemporáneo, según Parker (2013). Dicha confrontación sentó las bases de ese nuevo experimento político, que

45 Capítulo de reflexión resultado de investigación, dentro del proyecto “Fronteras y Derechos Humanos fase II”, del grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (MinCiencias), y vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (CESDN). Los grupos se encuentran adscritos y financiados por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

logró superar al Estado antiguo y las organizaciones políticas que surgieron durante la Edad Media. Después de los Tratados de Münster y de Osnabrück, se logró consolidar el paradigma, en la cual era la nación, representada jurídicamente por el Estado, la que podía ejercer poder dentro del sistema. Dicha posición supera la concepción divina del poder y, Por lo tanto, la influencia que las diferentes religiones habían ejercido a lo largo de la historia de la humanidad.

De igual manera, se consolida el poder militar como la principal forma de ejercer autoridad, dentro de las naciones que se estaban consolidando en Europa (Parker, 2013). Esta concepción continúa durante los periodos que abarcan los sistemas internacionales de transición y posteriores a la Segunda Guerra Mundial; de hecho, según Kissinger (1995), fueron el conflicto armado y la utilización del poder militar las principales herramientas en la consecución del poder en dichos periodos, lo cual se vio reflejado en la consecución de los intereses, lo cual lleva a expresar, trayendo a colación a Lord Palmerston, la imperiosa necesidad que tienen los Estados de obtener su propio interés por encima de las relaciones de amistad con otros Estados (Kissinger, 1995).

Pero como todo paradigma, este cambió debido a que el contexto también cambió, y ello, a su vez, lo ocasionó el final de la Guerra Fría, junto con la consecuente construcción de nuevas realidades, en un comienzo marcadas por el predominio que a escala mundial ejerció Estados Unidos, lo cual generó un mundo unipolar. Pero tal situación no duró más de una década, y luego, los sucesos del 11 de septiembre de 2001 modificaron circunstancias dentro del sistema internacional, que dieron paso a un mundo multipolar, donde no solo es el poder militar el necesario para la hacer favorables las circunstancias que construyen el bienestar de las naciones (Kissinger, 1995).

Para poder entender las consecuencias de dichos cambios, hay que buscar ayuda en dos académicos norteamericanos, quienes reflexionaron sobre las variables que influyen al sistema internacional contemporáneo. En su obra *La revolución de la riqueza*, los esposos Alvin y Heidi Toffler hacen un análisis futurista sobre las circunstancias cambiantes que aportaron a la comprensión del mundo en la actualidad. Según los

Toffler (2006), los cambios generados obedecen a dos fenómenos que impactan hoy el planeta: la incertidumbre y la turbulencia.

La variable incertidumbre se constituye en uno de los elementos que transforman la concepción del poder en la actualidad, aportando un grado de complejidad a la comprensión del tema. Desde la Edad Antigua, las sociedades humanas habían concertado un espacio para definir la certeza de los conceptos que construían dichas comunidades; así, los conceptos de bien y mal y de bienestar estaban bien definidos en las diferentes sociedades humanas. De esta forma se logró un consenso que permitía identificar claramente cuándo algo era deseable o no. Hoy en día, con el advenimiento de la posmodernidad, estos conceptos no son claros, y se presenta un escenario de relativismo que dificulta comprender a ciencia cierta qué conceptos son aceptados por la gran mayoría del sistema internacional (Toffler, 2006). Lo anterior permitía a los tomadores de decisiones y a sus sociedades identificar con claridad lo que estas necesitaban para satisfacer sus intereses. Hoy en día, en medio de dicho escenario, al ser tan ambiguo, se cae fácilmente en imprecisiones a la hora de concretar dichos conceptos.

Un ejemplo de esa incertidumbre se puede hallar en el concepto de amenaza, entendido según Ardila y Cubides (2017), quien caracteriza las amenazas tradicionales contra la existencia del Estado como una situación actual o potencial que afecte su interés, y generada, principalmente, por otros Estados, lo cual lleva a al amenazado al espacio del sistema internacional. Ese fue, al menos, el concepto que predominó hasta la década de 1990, pero, haciendo una revisión actual del concepto, se encuentran nuevas clases de amenazas:

Las nuevas amenazas desconocen fronteras y están presentes en todos los escenarios de combate. Se ha evidenciado cómo a pesar de que cada una de las amenazas tiene métodos y objetivos definidos, pueden entrelazarse con otras aumentando sus capacidades y difuminando su rastro. A este fenómeno, se le conoce como convergencia y sus implicaciones son tan graves que son un reto al que los Estados no pueden hacer frente solos. En este sentido,

en el Sistema Internacional se han dado diferentes iniciativas colaborativas donde desde la política pública de Seguridad y Defensa de los Estados, se busca vincular una estrategia internacional para contener las amenazas (Ardila y Cubides, 2017, p. 54).

Lo anterior se ve reflejado en la complejidad que los Estados modernos tienen al proyectar su poder para neutralizar dichas nuevas amenazas, y en la necesidad de buscar nuevos paradigmas que puedan explicarlas, y así, ellos mismos generar políticas públicas en seguridad y defensa acertadas que sobrepasen el espacio de incertidumbre.

La turbulencia se constituye en la segunda variable que afecta al poder del Estado en la actualidad, y no es que en la historia de las sociedades humanas no se generaran cambios; de hecho, las transiciones han sido una constante no solo en las sociedades humanas, sino en la naturaleza misma. Lo que pasa hoy en día es que la aceleración de dicho fenómeno es exponencial.

Este fenómeno genera retos para los tomadores líderes estratégicos encargados de ejercer el poder dentro de las sociedades. Antaño, cabía tomarse un tiempo para reaccionar ante casi cualquier acontecimiento que afectara el interés nacional, un tiempo que, de todas formas, se veía reducido de años, meses y días a horas, y hacía que en muchas circunstancias no se contara con el tiempo necesario para reaccionar desde el conocimiento total (y a veces, tardío) del problema. Hoy en día, peor aún, se genera un reto para los tomadores de decisiones y sus asistentes; generar la mayor cantidad de información en el menor tiempo posible. Lo anterior, ha obligado a depender cada día más de la tecnología como una herramienta para superar esta turbulencia, lo cual genera oportunidades, pero en algunas situaciones crea dependencia, reflejada en lo siguiente:

La revolución tecnológica propiciada por la globalización ha significado un proceso de transformación de las relaciones sociales, políticas y culturales alrededor del mundo, estas fundamentadas en el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, aspectos que han generado una creciente depen-

dencia de las actividades humanas por la tecnología. En consecuencia, nuevos actores y amenazas convergen en un escenario de dominio de quinta generación, fuera de cualquier regulación internacional y lejos de los alcances del control de cualquier Estado: el ciberespacio (Ardila, 2019, p. 117).

Los generadores de políticas públicas dentro de los Estados hoy en día están abocados a un contexto complejo, influido por variables que dificultan cada vez más la toma de decisiones, y exigen una mayor comprensión de los contextos y las teorías que facilitan el ejercicio del poder en el sistema internacional contemporáneo. Desde algunos actores se han formulado explicaciones para entender el ejercicio del poder a escala global intentado superar la incertidumbre y la turbulencia generadas por el contexto actual.

4.2. Dos aproximaciones para entender el ejercicio del poder hoy en día

Para superar las variables que afectan la construcción del poder y el logro de los intereses de los Estados hoy en el sistema internacional, es imprescindible tener en cuenta el aporte de dos autores, que desde diferentes ópticas y en diferentes obras se dedican a dar una explicación teórico- conceptual de cómo se está construyendo dicho concepto hoy en día.

El primero es el profesor de Harvard Jhosep Nye, quien en su obra *El futuro del poder* pretende dar una explicación, desde las teorías de las relaciones internacionales, a cómo ha sido, es y será el poder. Como primera medida, caracteriza el poder a lo largo de los tiempos dividiéndolo en clases, según sea su forma de aplicación (Nye, 2011). El poder siempre ha sido y será una opción para alcanzar los intereses estatales, y algunos autores identifican dichos intereses con factores como el territorio, la economía, los valores nacionales y, finalmente, la preservación de los sistemas políticos; dichos conceptos implican que un Estado utilice todos sus medios y sus modos con el fin de alcanzarlos; la forma como

los utilice —ya sea de una forma dura, blanda o inteligente— determina cómo se llega a ese fin deseado (Nye, 2011).

El poder duro, según Nye (2011), es la forma clásica y más antigua como los actores han logrado aplicar su poder, consiste en el uso de la fuerza, representado, a su vez, en su capacidad para obligar —por medios ya sea militares, económicos o políticos— a que un actor determinado acepte la imposición de ese interés ajeno. Un ejemplo de dicho poder duro es la *pax romana*, la cual caracterizó un periodo del Imperio romano durante el cual se logró pacificar grandes regiones por intermedio de la fuerza militar, representada en sus legiones, la cuales impusieron el modo de vida romano y sus intereses en extensas regiones de Europa, África y Asia. Si se hace una comparación con los imperios que sucedieron al romano hasta la actualidad, se puede encontrar una línea que conecta a Roma con los principales poderes imperiales de antaño y las potencias que hoy en día están ostentando el poder en el mundo entero. Esta línea se encuentra conectada con la utilización del poder militar y el conflicto armado como una forma de imponer los intereses a otras naciones más débiles (Nye, 2011).

La segunda forma del poder que presenta el profesor Nye (2011) es el poder suave, cuya característica es no la imposición a la fuerza, sino la conciliación, a través ventajas en el ámbito cultural de los Estados que pretendan satisfacer su interés. En este tipo de poder, lo más importante es la capacidad que tiene el actor no para imponer, sino para convencer al otro de que por intermedio de la cooperación se puede progresar. Dicha forma de poder es tan antigua como el poder duro, y uno de sus ejemplos clásicos está en China, la cual, desde tiempos ancestrales, ha privilegiado su desarrollo cultural como base de su poder por sobre la fuerza. Un ejemplo de ello es cómo la cultura china trata a sus conquistadores. Por lo general, en el desarrollo histórico de los chinos, estos han sido conquistados por diversos pueblos, los cuales, con el paso de los años, terminan adoptando la cultura china como propia y fusionándose a dicho pueblo (Nye, 2011).

Pero más allá de estas dos formas de aplicación del poder, Nye encuentra que en el escenario actual se produce una combinación de las

dos diferentes clases de poder, y así se origina una tercera categoría: la del poder inteligente. Este tipo de poder utiliza las ventajas de las dos clasificaciones anteriores para buscar una mejor comprensión del contexto, y así maximizar las posibilidades que los Estados tienen para la utilización del poder. Con este planteamiento se busca, según Nye (2011), superar el juego de suma cero que plantea el poder duro, y algunas debilidades que se evidencian en el poder blando.

Tomando como base una visión que complementa lo planteado por Nye, se encuentra Moisés Naim, un autor que, en su libro *El fin del poder*, hace un análisis buscando explicar los fenómenos que caracterizan el poder en el contexto actual. Naim (2013) encuentra que hoy en día el poder es más fácil de conseguir, más difícil de mantener y muy fácil de perder. Es importante partir desde su construcción conceptual del tema:

Mi enfoque es práctico. El propósito de entender qué hace falta para adquirir poder, conservarlo y perderlo. Para esto es necesario partir de una definición, de modo que aquí va una: El poder es la capacidad de dirigir o impedir las acciones actuales o futuras de otros grupos de individuos. O, dicho de otra forma, el poder es aquello con lo que logramos que otros tengan conductas, que, de otro modo, no habrían adoptado (Naim, 2013, p. 38).

Partiendo de dicha definición, el autor hace una reflexión profunda sobre cómo hoy en día, en todos los ámbitos de las sociedades —ya sea el político, el económico, el social o el cultural— el acceso al poder hoy en día es mucho más fácil, pues las élites que anteriormente lo detentaban han venido pasando por un proceso de fractura de las condiciones que los mantenían: hoy, por ejemplo, no es necesario descender de una familia noble para alcanzar el poder político, por cuanto la democracia liberal generó espacios que permitieron abrir espacios para que todas las clases sociales lograsen llegar a los gobiernos de los diferentes Estados. Naim plantea que “el debilitamiento de las barreras que defienden a los poderosos está abriendo las puertas a nuevos protagonistas como los que han transformado el ajedrez y como los que, según vemos en los próxi-

mos capítulos, están transformando hoy los otros grandes terrenos de la actividad humana” (2013, p. 38).

Pero es paradójico que dicha característica sea seguida por otra que advierte que dicho poder, tan fácil de conseguir hoy en día, es muy difícil de conservar. Según Naim (2013), dentro del sistema internacional y dentro de los Estados-nación, se está gestando una serie de micropoderes, que día a día compiten por el dominio de las sociedades, mientras debilitan la autoridad de los principales actores dentro del sistema. Esto ha generado que se debilite la gobernabilidad en el ámbito interno, y la gobernabilidad, en el externo.

Como una tercera característica, el autor hace la reflexión de cómo los poderosos fácilmente pueden perder estatus. Según Naim (2013), en el contexto del sistema internacional contemporáneo, la facilidad con la que se pierde el poder es asombrosa; el autor pone como ejemplo los movimientos que llevaron al colapso de muchos gobiernos en el Medio Oriente. Es muy interesante tomar como referencia el caso de Libia, país en el cual Muamar el Gadafi detentó el poder durante 42 años, y en el cual consolidó un aparato represivo que lo mantuvo en el poder por décadas, y a que llegara, incluso, a ejercer poder en la región y que, por intermedio del apoyo a grupos terroristas, lograra influencia a escala global; tanta, que Estados Unidos lo consideraba una amenaza contra sus intereses y su seguridad. Con todo esto en contra, el dictador libio fue derrocado por una insurrección generada desde el mismo pueblo. Este es un ejemplo de la fragilidad de los poderosos hoy en día. Otro buen ejemplo son los distintos casos de juicios hacia presidentes en Latinoamérica, los cuales han llevado a la destitución a más de uno, en clara demostración de que poderes como el ejecutivo ya no detentan el poder absoluto.

Como se ha podido observar a lo largo de esta sección, el poder se puede considerar como una herramienta importante para la consecución de los intereses tanto de los Estados como de las organizaciones; por consiguiente, es fundamental tomar en cuenta el contexto del sistema internacional contemporáneo, las teorías y los conceptos que generan paradigmas, los cuales ayudan a comprender su manejo y producen

herramientas para que los tomadores de decisiones en el plano estratégico lo aprovechen en procura de lograr el bienestar de sus sociedades y la supervivencia de sus Estados.

5. Estructura relacional entre el interés nacional, el poder del Estado y la seguridad y defensa nacional

Para concluir, en el desarrollo del presente capítulo se ha analizado que el concepto teórico del interés nacional establece dos posturas que determinan la influencia en una definición de la seguridad y defensa nacional con la proyección del poder del Estado. La primera, desde el ámbito de la política exterior, que enmarca la supervivencia del Estado mediante la protección de la integridad territorial y de la posición de este en el sistema internacional (como el interés nacional a seguir). La segunda, desde el ámbito de la política interior, define al bienestar común mediante la protección de la convivencia social (como el interés nacional fundamental). Lo anterior permite interpretar que el componente base del interés nacional es la seguridad, debido a que esta garantiza la protección de las amenazas a la supervivencia del Estado y la consolidación del bienestar de la sociedad como una realidad.

Dicho esto, se facilita entender que la seguridad y defensa de una nación se define mediante el pronunciamiento del interés nacional por parte del Estado; es decir, una vez establecidos los elementos que permitan la consolidación, el progreso y la proyección del Estado, se convierten en la guía para la construcción de una política de seguridad y defensa nacional. Sin embargo, después de establecer el interés nacional como guía para la construcción de una política de seguridad y defensa nacional, se debe vincular a través de un medio que permita hacerlo real y efectivo (ahí es donde entra a jugar el papel el poder del Estado).

En consecuencia, es esencial identificar cómo el poder del Estado es determinante para el cumplimiento de la política de seguridad y defensa nacional, una vez establecido el interés nacional. Para esto, se configura la relación entre el interés nacional y el poder del Estado (en términos de

potencia), el cual debe asegurar la integridad territorial y, de esta manera, garantizar la supervivencia de un Estado, por medio de la posesión de recursos que generen riqueza (como la posición geográfica favorable, el desarrollo tecnológico e industrial y la preparación de sus Fuerzas Militares).

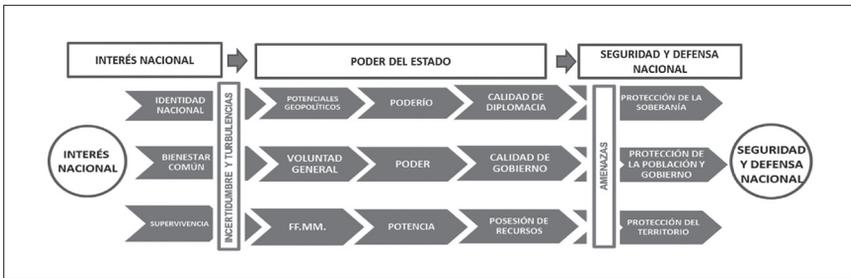
Asimismo, el poder dado por la voluntad general a los conductores políticos debe asegurar una convivencia social estable, a través de una calidad de gobierno que busque el bienestar común de la sociedad. Por último, el poder desarrollado (en términos de poderío) tiene que proyectar la posición del Estado en el sistema internacional, de forma que garantice la imposición del interés nacional sobre el de otros actores estatales, bajo una identidad nacional respaldada por los potenciales geopolíticos y que esté conducida por una calidad de diplomacia.

Después de revisar lo anterior, surge una pregunta importante: ¿Por qué el interés nacional debe guiar la construcción de una política de seguridad y defensa nacional con la proyección del poder del Estado? Para dar respuesta a este interrogante se deben traer dos contextos actuales expuesto anteriormente: el primero, las nuevas amenazas que debe enfrentar un Estado con la revolución en las relaciones sociales de la guerra influida por el desarrollo tecnológico (Kaldor, 2001); y el segundo, la incertidumbre y turbulencia que presenta el poder del Estado, por los cambios generados en el sistema internacional contemporáneo, que dificultan cada vez más la toma de decisiones (Toffler, 2006).

Por consiguiente, el Estado que construya su interés nacional fundamentado en la supervivencia del mismo y el bienestar común y que permita el desarrollo de una identidad nacional, tendrá las herramientas necesarias (a través de la proyección del poder geopolítico, el establecimiento de la voluntad general y la preparación de las Fuerzas Militares) para sobrepasar los fenómenos de la incertidumbre y la turbulencia que caracterizan el presente cultural, social, económico y político a nivel mundial, y diluyen la proyección del poder del Estado. Por esta razón, el interés nacional, como guía de una política de seguridad y defensa nacional, se convierte en una necesidad imperante para evitar los desafíos al ejercicio del poder del Estado (Triana, 2015).

Entonces, este poder estatal se constituirá en el soporte de una política de seguridad y defensa, que pretenda proteger los elementos del Estado (territorio, soberanía, población) y el gobierno de las amenazas nuevas y tradicionales. Lo anterior, por medio de la relación explicada que debe existir entre el interés nacional y el poder del Estado; de esta forma, se expone un argumento más para entender por qué el interés nacional debe ser la guía de una política de seguridad y defensa nacional.

Figura 2. Estructura relacional entre el interés nacional, el poder del Estado y la seguridad y defensa nacional



Nota: Elaboración propia

Finalmente, establecer el interés nacional hará que el Estado supere los fenómenos de incertidumbre y turbulencia, que caracterizan el presente próximo y dificultan el ejercicio del poder del Estado, y permitirá fortalecerlo en todas sus expresiones de poder, a fin de poder integrar una política de seguridad y defensa nacional que conduzca hacia la protección de los elementos del Estado ante las amenazas nuevas y tradicionales.

EL CONCEPTO DE INTERÉS NACIONAL DE COLOMBIA*

*Luis Alexander Montero Moncada
MY. (RA) Diego Fernando Cano Cuevas
Miguel González Martínez*

<https://doi.org/10.25062/9786280000688.05>

Resumen

La intención de este capítulo es analizar los esbozos de la definición que tiene Colombia sobre el interés nacional, identificando sus fortalezas y falencias, para proceder a proponer una definición teóricamente sólida del interés nacional colombiano, incluso mediante una formulación teórica. Para ello, el texto identifica la relación intrínseca que existe entre la definición de interés nacional y poder del Estado (Brzezinski Z., 1998), desde los conceptos de gobernanza y gobernabilidad global, en el contexto del sistema internacional contemporáneo. Posteriormente, se muestra la situación precaria del interés nacional de Colombia y su poca influencia en su política internacional, con el fin de proponer una definición teórica, sólida y anclada en requerimientos diferenciales colombianos. Adicionalmente, se evalúan los alcances, los enfoques y las tendencias utilizadas en los cuales se vislumbra la carencia de una proyección de Estado, al estar

* Capítulo resultado de investigación vinculado al proyecto de investigación “Paradigmas en Seguridad y Defensa. Revisión Conceptual y Retos Contemporáneos”, que hace parte de la línea de investigación: “Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica”, perteneciente al grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Departamento Ejército y adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” de Colombia.

supeditado a intereses personalizados o de partido, sin una proyección estratégica desde la que se potencie el gran recurso material de Colombia, esto acudiendo a los conceptos de la teoría de interdependencia compleja de Kehone y Nye (1998). Por último, se propondrán los fundamentos para comprender la proyección regional de Colombia, a partir de una adecuada, aunque inexistente, definición del interés nacional.

Palabras clave

Interés nacional, geopolítica, poder relativo, expectativas nacionales, estrategia nacional.

Abstract

The intention of this chapter is to analyze the outlines of the definition that Colombia has on national interest, identifying its strengths and weaknesses, in order to proceed to propose a theoretically solid definition of the Colombian National Interest, even though a theoretical formulation. To do so, the chapter first identifies the intrinsic relationship that exists between the definition of national interest and the power of the State (Brzezinski, 1998) from the concepts of Governance and Global Governance in the context of the contemporary international system. Subsequently, the precarious situation of Colombia's National Interest and its little influence on Colombia's international policy are identified, to propose a theoretical definition, solid and anchored to Colombian differential requirements. In addition, the scope, uses and trend used are evaluated where the lack of projection of the State is glimpsed as they are subject to personalized or party interests, without a strategic projection from which the great material resource of Colombia is potentiated, this by going to Kehone and Nye (1998) concepts of complex interdependence theory. Finally, the foundations will be proposed to understand the regional projection of Colombia, based on an adequate but non-existent definition of the National Interest.

Keywords

National interest, geopolitics, relative power, national expectations, national strategy

1. Comentarios preliminares: la construcción del concepto de interés nacional

El orden mundial actual se ha impulsado gracias al proceso globalizador que ha cambiado esquemas. Uno de ellos es el concepto clásico de territorio, cuya concepción espacial tradicional ha sido superada y, en su lugar, se ha pasado a un concepto de construcción colectiva en el que la acción internacional ya no es el resultado de la obtención de los intereses solamente mediante el conflicto (Turzi, 2017). Así las cosas, el mundo global propone una redefinición del interés nacional en un sentido clásico, que tenía como condición indispensable el conflicto. De la mano con esta lectura, Moneyba González, autora del artículo “La planificación estratégica de ‘nueva generación’: ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial?”, plantea que, desde hace más de dos décadas, se ha venido entendiendo el interés nacional bajo una égida multinivel o, en otras palabras, “a partir de la necesidad de generar planes estratégicos de largo aliento bajo un modelo de gobernanza que contribuya a la autonomía de [un] territorio en un ambiente geoeconómico netamente competitivo, en donde todas las instituciones nacionales deben distinguirse por su carácter autónomo y descentralizado, pero actuando de manera interdependiente en un modelo de gobernabilidad global en busca de un bien común” (González Medina, 2012).

El enfoque presentado de manera introductoria sugiere una redefinición de los patrones clásicos del interés nacional, como concepto estructural en la vida de los Estados. Por lo novedoso de esta discusión, y de forma propositiva (pensando en un entorno global), conviene detenerse para contextualizar la gobernabilidad global y la gobernanza. Para Fred Halliday, perteneciente a *The London School of Economics and Political Science*, la gobernabilidad global

Es un término que casi nadie usaba hace una década, pero que ahora ha sido habilitado para referirse, a través de una serie de temas que van desde la seguridad hasta los derechos humanos pasando por el medio ambiente, a las instituciones que *manejan las*

relaciones entre los Estados [...] «governabilidad», en su sentido más simple, se refiere al arte de gobernar, a asegurar que este es eficiente y moralmente defendible (Halliday, 1997)⁴⁶.

Esta perspectiva plantea un acercamiento del concepto de ‘governabilidad’ al de interés nacional. Sin embargo, el problema se presenta a la hora de elevar esta governabilidad a interacciones globales, donde el ‘arte de gobernar’ debe responder a criterios locales y transnacionales.

Por su parte, al definir gobernanza, Davoudi, Governa y Santangelo, proponen que esta:

Constituye una modalidad de organización colectiva orientada a la consecución de un objetivo definido conjuntamente. Se trata, Por lo tanto, de un proceso de construcción de relaciones a través del que se llega a un suficiente nivel de consenso y aprendizaje colectivo, y que promueve el capital social, la coordinación y el intercambio de conocimientos en un territorio (Davoudi, Governa y Santangelo, 2008, p. 358).

De acuerdo con lo anterior, se deduce que la primera nace del concepto de ‘globalización’, que plantea grandes retos de carácter económico, social y cultural; de estos retos, se desata la incongruencia de manejar una política estructurada con base en la territorialidad de un Estado que debe afrontar dilemas transfronterizos (cambio climático, migración) y sistemas funcionales (economía global, ciberdefensa). Esto sumado a retos cambiantes dentro de los que se incluye la posibilidad de adecuar dicha política a las estructuras de poder entre actores mundiales, los cuales incluyen a los actores móviles (transnacionales, expertos, científicos, crimen organizado transnacional, etc.) y actores inmóviles (gobiernos, partidos, organizaciones sociales, actores subnacionales, entre otros).

Entonces, surge la discusión sobre la governabilidad global, en el sentido de que es la que busca soluciones y métodos para que la política

46 Traducido por María José Morales con base en el original escrito por el autor para el volumen 9 de la *Revista Internacional de Filosofía y Política* (RIFP).

nacional haga frente a los desafíos de la globalización (Messner, 2001). Por lo tanto, la gobernabilidad hace referencia a los procesos en el ámbito del Estado y de la administración pública que están orientados a mejorar la eficacia en la articulación de carácter vertical con la ciudadanía. Desde esa perspectiva, el debate de interés nacional frente a un contexto de gobernabilidad global queda totalmente abierto.

En palabras de Joan Prats, “un atributo de las sociedades de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales [...] para formular sus expectativas y estrategias” (2001, p. 119). Es decir, la gobernabilidad es postulada como una cualidad de las sociedades o sistemas sociales, “no de sus gobiernos” (2001, p. 120).

En segunda instancia, se sugiere que la gobernanza recoge los elementos constitutivos de la nación, especialmente en cuanto a su identidad política y su historia institucional, de forma que comprende las nociones de legislación, institución y gestión pública, al tiempo que se alimenta de la historia, de las ciencias políticas, del derecho administrativo, de la sociología, de las organizaciones y de la cultura.

A la hora de construir el concepto de gobernanza global, estos elementos se relacionan con la agenda internacional contemporánea y lo que de allí se desprende en términos de identidad política transnacional. Por ello, por ejemplo, desde una perspectiva del paradigma liberal de las relaciones internacionales, se asocia fácilmente a la gobernanza global con las cuestiones universales que giran en torno a garantizar la paz de la humanidad y su prosperidad hacia un equilibrio sostenido (Torres M., 2006). En contraste, si se empleara el paradigma realista, la gobernanza global se relacionaría con los elementos necesarios para construir poder relativo de un Estado frente a sus adversarios (especialmente, en términos de *hard power*), lanzando al Estado a un mejor posicionamiento dentro de un sistema internacional competitivo. Sobre estos aspectos girarían las exigencias nacionales y sobre esta medida se definiría lo indispensablemente defendible en un Estado o, en otras palabras, su interés nacional.

En tanto que el concepto de gobernanza se refiere a la capacidad de un sistema político para autogobernarse; es decir, a los procedimientos de toma de decisiones, gestión y desarrollo. En tal sentido, “la gobernanza pasó de referirse meramente a la acción del gobierno o el ejercicio del gobierno en una región” (Loyo, 2002, p. 2), al “marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (Martínez, citada por Prats, 2001, p. 119).

Por lo tanto, resultaría imposible pensar el interés nacional desligado de la gobernabilidad y la gobernanza; de hecho, el interés nacional se perfila como el patrón de medida a la hora de construir los conceptos de gobernabilidad y gobernanza global (en términos contemporáneos) y estos, a su vez, se vuelven insumos para instrumentalizar el interés nacional. Así se crea una interacción permanente en esta tríada de conceptos.

Ahora bien, para que entre en acción eficientemente la tríada interactuante compuesta por el interés nacional, la gobernabilidad y la gobernanza, deben ser definidas previamente las necesidades geopolíticas del Estado. Para ello, es imprescindible entender que la geopolítica nace de las ciencias políticas y de la geografía política; por ende, hace parte de las primeras y se constituye en una ciencia dinámica⁴⁷ que estudia la influencia de los factores históricos, económicos, políticos y sociales en la vida y proyección de un Estado. En consecuencia, sus conclusiones son de tipo político y se miden tanto en ideales nacionales como en términos de poder relativo frente a posibles adversarios en un entorno competitivo, para que el componente político, con capacidad de decidir, deduzca necesidades y determine los ‘intereses del Estado’, a fin de lograr los objetivos, mantenerlos (Cadena, 2006), cosa que Colombia no ha hecho eficientemente en su historia tras una larga conflictividad interna (especialmente, durante el siglo XX).

47 Se dice que es dinámica porque cada descubrimiento nuevo de la ciencia es un escalón más para avanzar en lo que se está investigando; además, al irse perfeccionando la tecnología y los materiales utilizados en el trabajo científico, los descubrimientos son mucho más profundos y, muchas veces, esto hace que las teorías se perciban como viejas e incluso que se desechen y cambien por otras nuevas, partiendo de los datos obtenidos por todo ese nuevo aparataje con que cuenta el hombre y los conocimientos anteriores. En fin, la ciencia es dinámica porque está en continuo cambio, siempre sumando conocimientos más y más avanzados. No se detiene. Cada día hay un descubrimiento nuevo (http://reec.uvigo.es/volumenes/volumen8/ART6_Vol8_N2.pdf).

No obstante, los procesos históricos son hechos que no pueden ser reescritos, por cuanto llevaron a que el siglo XXI fuera un momento decisivo en la reconfiguración del sistema internacional. Al respecto, Francis Fukuyama indicaba que el Consenso de Washington de 1989 no había logrado soluciones sucintas a los problemas de las naciones subdesarrolladas, que ahora buscan un nuevo camino para surgir en el orden internacional, el cual se alimenta de adversarios nacionales y de actores que, aunque no sean estatales, cuentan con el músculo de poder suficiente como para imponer ciertas normas sistémicas, situación derivada de la privatización de flujos de influencia y cadenas productivas que, de paso, ha dado un rumbo nuevo al sistema con la aparición de estos actores con prevalencia en el orden mundial de igual o mayor capacidad de decisión que muchos Estados (Fukuyama, 2005).

Por otro lado, en el siglo XXI, hay un énfasis especial en los desafíos que deben afrontar los Estados para dirigir su política internacional y definir sus intereses geopolíticos, los cuales, aunque suelen ser variados, se pueden agrupar en cinco grandes líneas de acción: globalización, tecnología e innovación, crecimiento de la población, responsabilidad social, y sostenimiento del medio ambiente (Salen, 2012). Vale la pena destacar que los preceptos geopolíticos que inciden sobre la construcción del interés nacional de los Estados trascienden las perspectivas clásicas, que les limitan meramente a la observación de las condiciones territoriales y su balance con los recursos y la población para ampliarse en la forma descrita por Salen.

Así las cosas, una propuesta de definición de interés nacional se puede enmarcar en los siguientes elementos. El primero (e indispensable) es el interés nacional, elemento absolutamente diferencial entre un Estado y otro. La explicación para este elemento radica en el hecho fáctico de que el sistema internacional (desde la interpretación del paradigma realista) es competitivo y conflictivo por naturaleza y las unidades que lo componen buscan crear, incrementar y proyectar poder para garantizar su propia supervivencia. En ese orden de ideas, el poder ni se regala ni se comparte, configura un todo egoísta e individual y una meta en el actuar de los Estados. Por consiguiente, es fundamental que el interés nacional

(definido como los elementos intrínsecos de cada Estado que obedecen a su propia realidad geopolítica, sus propios recursos de poder y su propia identidad nacional) sea diferencial y específico por cada Estado y permita crear y proyectar poder de una forma también diferencial.

El segundo elemento básico es que el interés nacional no debe ser confundido con otros conceptos de menor alcance, como ‘aspiraciones nacionales’, ‘objetivos nacionales’ o ‘fines esenciales del Estado’. La discusión (especialmente con este último) es contundente, en la medida en que estos conceptos menores no permiten la generación o proyección de poder individual del Estado, ni garantizan criterios diferenciales, sino que se limitan a los ‘mínimos necesarios’ para la existencia física de los Estados y sus sociedades, como la integridad territorial, el bienestar de la nación o la defensa de la soberanía. En el caso colombiano, esta discusión hace referencia a que el artículo 2 de la Constitución Política define los fines esenciales del Estado, los cuales no deben ser tomados bajo ningún motivo como una definición del interés nacional.

El tercer elemento básico relacionado con el interés nacional es que este no es genérico (como la búsqueda de la ‘prosperidad’, ‘efectividad de derechos y deberes’ o cualquier otro elemento que pueda ser una aspiración colectiva o mundial), sino que refleja la sumatoria de los elementos intrínsecos y absolutamente propios de cada Estado para lograr poder. En otras palabras, es el recetario hecho a la medida de cada Estado (y de ningún otro) para que pueda construir medios de proyección de influencia, garantizando su propia supervivencia dentro de la anarquía internacional.

El cuarto elemento básico infiere que el interés nacional debe obedecer a una esencia superior frente a cualquier orientación ideológica, partido político, figura caudillista o momento político coyuntural; por el contrario, el interés nacional es de carácter superior y estructural al Estado. Este elemento es la piedra angular para que su consolidación y defensa vayan más allá de simples acciones de gobierno. En cuanto a su génesis, el interés nacional requiere, cuando menos, de cuatro elementos básicos y funcionales; evidentemente, debe existir un cuerpo nacional con una identidad política definida y estar amalgamados en un proyecto común (al mejor estilo de la comunidad imaginada de Anderson).

En otras palabras, sin duda alguna se requiere de una nación como prerrequisito elemental del interés nacional. Además, dicha nación requiere una identidad inquebrantable con sus Fuerzas Militares, de manera que estas se configuren como el pilar del Estado y su referente aglutinador y estructural; precisa un referente físico para defender o, en palabras simples, un territorio, el cual no solo da un concepto abstracto de pertenencia, sino que define los recursos disponibles para la nación y construye la historia de la misma; y demanda voluntad nacional y política para que el Estado quiera generar y proyectar poder para sobrevivir a la competitividad propia del sistema internacional. Aunque parece obvio, este último elemento de génesis es curiosamente el que falla con mayor recurrencia y algunos Estados prefieren el camino irracional (desde la perspectiva realista) de no querer irradiar medios de influencia o poder.

En definitiva, el interés nacional o los elementos sobre los cuales se soporta la supervivencia, la creación, la acumulación y la proyección de cada Estado, por tener como elemento intrínseco el factor diferencial, no se pueden exponer en términos compartidos o similares al de ningún otro Estado. Así las cosas, este concepto se sustenta en tres elementos constitutivos claramente diferenciados: el potencial geopolítico específico de cada Estado, la sumatoria de los elementos que le permiten a cada Estado generar y proyectar poder relativo (políticos, militares, económicos, culturales, de infraestructura crítica, de información y diplomáticos) y las expectativas nacionales.

Si se quisiera crear una ecuación general del interés nacional, esta se definiría de la siguiente forma:

Ecuación 1

Ecuación general del interés nacional

$$IN\Omega = PG + \Sigma PRel + Exp \text{ Nales}$$

Donde:

= Interés nacional

PG= Potencial geopolítico

$\Sigma PRel$ = Sumatoria de elementos de poder relativo

Exp Nales= Expectativas nacionales

En síntesis, si se tiene en cuenta que el interés nacional, así como la gobernabilidad y la gobernanza van de la mano y constituyen una tríada indisoluble, es posible plantear que el este no sirve solamente para la función acumulativa de poder estatal, sino que permite definirle regional e internacionalmente. En adición, se vuelve en el insumo elemental e irrenunciable para la construcción de cualquier política de seguridad y defensa nacional (como política de Estado), de un libro blanco de defensa, de la Política Exterior de cualquier Estado y, en último término, de una estrategia nacional.

Cuando estos desafíos se observan desde la perspectiva colombiana y se enfocan en la determinación de los intereses nacionales, la clave está en no seguir girando alrededor de las viejas usanzas teóricas copiadas del s. XX en el desarrollo de sus relaciones internacionales; como, por ejemplo, la dependencia hacia Estados Unidos llamada *respice polum* (mirar al norte). Por el contrario, generar pensamiento crítico '*think tank*'⁴⁸ y, desde allí, gestar la estrategia de largo aliento que guíe los designios del Estado determinando los intereses nacionales de cara al siglo XXI, donde nuevos actores emergentes entran a hacer parte influyente en el tablero mundial (Brzezinski Z. , 1998), y, empezar a prever los cambios venideros en un mundo donde las relaciones entre actores están inseparablemente unidas en una interdependencia compleja que teorizaron de Keohane y Nye (1998).

En este sentido, este capítulo se centra en explicar la necesidad de generar planes estratégicos de largo alcance, basados en los intereses de la nación, bajo un modelo de gobernanza nacional, desde la cual se gesten geoestrategias hacia una gobernabilidad global, haciendo referencia a las acciones que el Estado colombiano debe seguir para su inserción colectiva en el actual mundo globalizado y geoeconómico, fusionando los intereses de la nación e instituciones a través de formas compartidas

48 Los *think tank* son espacios para analizar aquellos retos que impone una sociedad y proponer soluciones. En relaciones internacionales, los *think tanks* son actores de peso en la gestión de las políticas de defensa y en el desarrollo de estrategias militares operativas. Acometiendo una definición analítica de tales estructuras (esencia, tipologías, condiciones históricas de su emergencia, actividades y fines) (Urrutia. El papel de los *Think Thanks* en las políticas de seguridad y defensa).

e innovadoras, cuyo objetivo es el desarrollo del Estado a nivel regional y global sobre la plataforma de poder e influencia, cuyo fin es el posicionamiento de Colombia como potencia en la región.

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo se enfoca en analizar: ¿Cuáles son los esbozos de definición que tiene Colombia sobre su interés nacional? Lo anterior, para proceder a proponer una definición teóricamente sólida de interés nacional colombiano y, en ese orden de ideas, establecer qué acciones debe tomar el país en los próximos periodos presidenciales para posicionarse como potencia en la región, mediante una estrategia de largo aliento que vincule conceptos de gobernabilidad global y gobernanza en el contexto de la geopolítica.

Este capítulo es abordado desde una perspectiva analítica descriptiva, a partir de métodos cualitativos de recolección de información correspondiente al tema de geopolítica, gobernabilidad, gobernanza y seguridad y defensa nacional; investigación de tipo propositivo, en razón a que intenta definir la manera adecuada en que, a la luz del concepto de gobernanza, se establezcan los intereses nacionales para una gobernabilidad global en la que Colombia se inserte en el mundo globalizado como potencia en la región.

En atención a lo anterior, el capítulo se divide en tres partes: el análisis de la falta de una definición clara de los intereses nacionales por parte de Colombia; la identificación de la situación de las relaciones internacionales de Colombia en el siglo XXI (esto incluye alcances, enfoques y tendencias utilizadas) y el estudio de los planes de gobierno y presidentes del siglo XXI (planes que deberán evidenciar la falta de proyección de Estado por estar supeditados a intereses personalizados o de partido, sin una proyección estratégica desde la que se potencie el gran recurso material del país hacia el cumplimiento de los fines del Estado); y la propuesta prospectiva de los intereses nacionales que Colombia debe asumir (desde los que se proyecten los objetivos de la nación y la favorabilidad de ser una potencia regional).

2. Colombia y su (des)interés nacional

*“No tenemos aliados eternos, pero tampoco enemigos perpetuos.
Solo nuestros intereses son eternos y perpetuos,
y es nuestro deber ser fiel a esos intereses”*

Lord Palmerston (citado por Kissinger, 2016, p. 39).

Como consecuencia de la Guerra Fría y la desintegración de la Unión Soviética, el sistema internacional se configuró a manera de un sistema unipolar en cabeza de los Estados Unidos como plataforma vital de sus intereses nacionales (Turzi, 2017). Colombia, como toda Latinoamérica, no fue ajena a este proceso y su caso se marcó aún más por la denominada doctrina *respice polum* (mirar al norte), cuya dependencia a los Estados Unidos marcó la era de las relaciones internacionales de la nación y su posicionamiento en el entorno global bajo un manto de dependencia, pero sin crear una identidad propia o proyectar sus intereses (Bermúdez, 2010); no obstante, desde antes del siglo XXI, el liderazgo de Estados Unidos se ha visto sosegado tras el surgimiento de nuevos actores y se ha empezado a acuñar el concepto de un nuevo orden multipolar (Turzi, 2017).

Por lo tanto, autores como Henry Kissinger (2016), consideran que nunca ha existido un verdadero orden mundial, solo la imposición de los intereses de los más fuertes o, como lo llamó Mariano Turzi, “un des-orden mundial” (Turzi, 2017, p. 13); lo dicho no supone que los procesos mundiales y el posicionamiento de las potencias no tenga una lógica muy arraigada a la geopolítica, pues de ella se derivan los intereses de una nación; geopolítica que, en la actualidad, exige una perspectiva más amplia y profunda por su innegable aproximación a la globalización donde el prefijo geo (tierra) deja de ser concebido por la plataforma física del Estado y pasa a referirse a un espacio global (la tierra) (Baños, 2017).

Igualmente, Heriberto Cairo Carou, en su “Análisis de los elementos para una geopolítica crítica”, cita a Ernesto Massi, quien considera a la

geopolítica como ciencia dinámica, bajo el entendido de que “tiene por objeto los espacios políticos, más dinámicos en su desarrollo, ya sea microespacios en el interior de una frontera política, ya sea macro espacios que pueden superar los confines estatales” (Cairo, 1993, p. 201).

En consecuencia, hasta los países menos desarrollados tienen la obligación de establecer su geopolítica, por cuanto a que, de un modo u otro, lo que pase en el mundo los afecta directa e indirectamente. Esto ya lo había previsto Thomas Friedman, en su obra *La tierra es plana*, y su teoría con respecto a la globalización (Friedman y Beláustegui, 2006), y lo confirma Pedro Baños en su obra *Así se domina al mundo*, afirmando que en el proceso de establecimiento de una geopolítica nacional (*el qué*), en primera instancia y como parte fundamental de ella, se deben establecer los intereses del Estado (*los para qué*), de estos surgirán las estrategias pertinentes convertidas en geoestratégicas. Para Baños, en concordancia con Brzezinski, “la concepción y puesta en práctica de líneas de acción para alcanzar los objetivos marcados por la geopolítica” (2017, p. 15).

Asimismo, entre los factores más predominantes que ocupan la geopolítica para determinar geoestrategias están los históricos, políticos, sociales, culturales y económicos; por lo tanto, un análisis geopolítico sirve para que los decisores políticos determinen las necesidades del Estado, plasmadas en sus intereses y la forma cómo alcanzarlas (Cadena, 2006); a pesar de esto, Colombia aún no visualiza una geopolítica clara y ello la lleva a carecer de una definición de los intereses del Estado (Montilla, 2011); obligatorio dentro de lo propuesto en la ecuación 1.

De forma limitante, el país se ha enfrascado en una lógica de semi-realismo subalterno sin mayores éxitos. En parte porque, aunque se ha supeditado a los intereses hegemónicos de Estados Unidos, no ha logrado construir medios de proyección de poder duro, por lo que es incapaz de desarrollar una agenda realista. Visto de otra forma, y ante la carencia de medios de poder, la estrategia nacional ha optado (bajo la égida del *respice polum*) por un claro *bandwagoning* (efecto de subordinación a un actor más fuerte), sin que le hubiera representado mayores beneficios ni le hubiera ayudado a definir su interés nacional.

Tal parece ser que Colombia no entendió que la geopolítica, como muchas de las ciencias sociales, estuvo presente en los procesos del mundo mucho antes de ser definida como tal en el siglo XX, y que tampoco se preocupó por estudiarla, cuando Rudolf Kjellén definió el vocablo geopolítico en su obra *Introducción a la geopolítica sueca* y en *El Estado como organismo viviente*. Lo anterior, sin olvidar a Friedrich Ratzel, como el verdadero precursor de la geopolítica, quien, en su obra *Antropogeografía*, dio los primeros pasos hacia una sistematización científica de la ubicación del hombre en el ambiente en que le corresponde actuar, dando paso para que una serie de geógrafos, filósofos, abogados y antropólogos abogara por la disciplina e hicieran sus propios aportes con respecto de las necesidades de los Estados y la forma de satisfacerlas desde unos intereses nacionales (Cuellar, 2012).

Un ejemplo de lo anterior es la situación que muestra que mientras en Europa y Estados Unidos se estaba pensando en el interés nacional para beneficio y supervivencia de los Estados, en Colombia la guerra bipartidista arraigada de los procesos colonizadores se hacía parte de la cotidianidad. Un ejemplo de lo anterior se dio en 1917, cuando Rudolf Kjellén daba los primeros pasos en su obra *Geopolítica sueca* (para crear una nueva ciencia dedicada a describir y conocer el Estado), unos años antes, el general Próspero Pinzón se batía en la batalla de Palo Negro, contra el general Rafael Uribe, en una sumida guerra de los mil días. “Lo que finalmente dio paso a la mayor pérdida geoestratégica de la historia de Colombia: Panamá” (Vargas, 2002, p. 20).

Si el país hubiera atendido a sus exigencias geopolíticas, la construcción nacional, la conexión con las regiones, el desarrollo de infraestructura y a sostenibilidad de Panamá hubieran sido imperativos. Por el contrario, la diplomacia nacional mostró repetidos comportamientos limitados, donde los intereses individuales del personal en misión se antepusieron a los intereses colectivos del Estado.

A pesar de la validez teórica de la geopolítica, después de la Segunda Guerra Mundial, por tres décadas sufrió un ocaso en un escenario convulsionado por la extensión de revoluciones socialistas y por la asociación con paradigmas como el del ‘espacio vital’, las ‘zonas de

influencia’, los ‘pueblos débiles incapaces de valorizar su espacio’; en estrecha relación del expansionismo Nazi con teorías como la de Karl Haushofer y su afinidad con el lugarteniente de Hitler, Rudolf Hess⁴⁹, junto con sus trabajos en el instituto de geopolítica de Munich (González, 2012). A Haushofer le correspondió la visión geopolítica del mundo dividido en ‘panregiones’ y la teoría del ‘espacio vital’, según la cual si el Estado no posee el espacio que requiere, tiene el derecho de extender su influencia física, cultural y económica; es decir, “sí un Estado poderoso es pequeño, tiene el derecho de ampliar su territorio para seguir siendo poderoso” (Cuéllar, 2012, p. 20).

A pesar de ello, la exclusión temporal de la geopolítica en el mundo académico no le valió para que se siguiera empleando en los análisis de Estado, o que su valor restara importancia a la toma de decisiones, definición de los objetivos de los Estados y proyección de los intereses nacionales, caso que Colombia no tuvo en cuenta, pues si bien, mientras la geopolítica tomaba cada vez más valor para los decisores de Estado, para Colombia la esta continuaba siendo algo desconocido o estafalario (un simple término sin mucho valor utilizado por los Estados occidentales). Lamentable situación, justo en la misma época cuando hubiera sido deseable un pensamiento geopolítico nacional que hiciera contrapeso a los proyectos del bandolerismo y sus ‘repúblicas independientes’ o, incluso, respondiera a las amenazas regionales, tras la guerra con el Perú o la definición del laudo arbitral que por esa época definió las fronteras con Venezuela.

Ahora bien, la excusa de este desinterés por parte de Colombia no puede ser el conflicto bipartidista y el atraso de la región latinoamericana, pues desde los años 30 (especialmente en Brasil, Argentina y Chile) la geopolítica ha tenido su centro principal permeando las élites militares y políticas (Erz⁵⁰, ejemplo de ello es Brasil, cuya geopolítica ha sido la más agresiva y hoy es considerada una potencia regional dentro del selecto grupo de las llamadas potencias emergentes (BRICS)⁵¹ (González, 2012).

49 González Gómez (2012) plantea que la asociación de Haushofer con Hess ha sido relativizada. Si bien eran amigos personales, Haushofer mantuvo cierta distancia con el régimen, hecho confirmado ya que, como exoficial de estado mayor, fue detenido después del atentado contra Adolfo Hitler en 1944.

50 Erz, N., pp. 90-101. *Para una visión de la historia de la geopolítica en América Latina*.

51 Sachs, G. BRICs and beyond. *The Goldman Sachs Group/Global Economics Department*. “El término BRIC surgió en 2001 y fue acuñado por Goldman Sachs para hacer referencia a aquellas economías emergentes que, previsiblemente, marcarían el devenir económico y político del siglo XXI”.

A mediados del siglo XX, Colombia logró cierta estabilización política y algunos pensadores (especialmente militares) se interesaron por la ciencia geopolítica; se destacan el general Julio Londoño Londoño (introdutor de la geopolítica en Colombia), el mayor general Roberto Ibáñez Sánchez (con su obra *Teoría del Estado, geopolítica y geoestrategia*), el mayor general Gabriel García Echeverry (*Geopolítica y antropología*), el coronel Augusto Bahamón Dussán (*Colombia, geografía y destino*), el exministro de Relaciones Exteriores Julio Londoño Paredes, entre otros (ESDEGUE, 2017). Es cabe mencionar que sus obras no formaron parte fundamental en los análisis de los decisores políticos y que solo quedaron en los anaqueles académicos.

En síntesis, uno de los principales errores de una nación, por más pequeña y débil que parezca, es no definir su hoja de ruta, líneas de acción o proyección nacional, pero esto no se logra, si antes no se entiende cómo se planteó en la ecuación la ‘geopolítica’ y su importancia para definir los intereses geopolíticos, los cuales no son más que los ‘intereses nacionales’, que deben ser la ruta estratégica para la política exterior, la seguridad, la economía y el referente de Estado para la unidad nacional.

3. Requerimientos de configuración del interés nacional en Colombia. Confusiones y proyecciones

¿Qué es el interés nacional?, es un cuestionamiento que surge a partir de la importancia que esto tiene dentro de la geopolítica en la generación y acumulación de poder y en la reflexión que lleva a pensar que ha tenido poco consenso y diferentes interpretaciones. Por ejemplo, para Frederic Pearson, Martín Rochester (2000) y otros autores (sobre todo, los que se acogen a la teoría realista)⁵², se remiten a la política exterior en lo que Winston Churchill llamaba ‘intereses nacionales’, cuyo concepto nació

52 En pocas palabras, se puede afirmar que el ‘realismo’ “es un paradigma en el marco pluralista que intenta explicar la relación entre Estados desde la teoría de las relaciones internacionales en los años ochenta. Robert Keohane, figura de primera línea entre los investigadores de las dos últimas décadas y ha calificado al realismo de ‘núcleo’ a partir del cual progresar en el estudio de las relaciones internacionales. El ‘valor de núcleo’ que puede aportar el realismo al estudio actual de los fenómenos internacionales se halla en las premisas de dicho paradigma” Barbe (1987).

con el fin de que cada Estado buscara maximizar las ventajas de sus países con respecto a otros; entendiendo que esta maximización se da en términos de cooperación o el empleo de *soft power* (poder blando) o *hard power* (poder duro) en contra de ellos (Pearson y Rochester, 2000).

De la misma manera, Pearson y Rochester citan a Hans Morgenthau y Arnold Wolfers e indican que, con frecuencia, los ‘intereses nacionales’ hacen referencia a lo que se conoce como ‘valores nacionales’ y que no todos los analistas están de acuerdo en la identidad e identificación de estos Morgenthau (1952). El interés nacional es la ‘fórmula’ hecha a la medida específica de cada Estado para que este, teniendo en cuenta su realidad geopolítica, así como los factores de generación de *hard power* o *soft power* (que también le son exclusivamente intrínsecos a sí mismo), pueda sobrevivir en el entorno caótico y conflictivo del sistema internacional y alcance una capacidad de influencia regional (o global, si se es hegemón). Este principio es la máxima que guía el comportamiento de cada Estado, de manera que la especificidad del interés nacional es clara (siendo este un concepto diferencial y que llama de forma innata a la competencia entre Estados).

Erróneamente, en Colombia se suele proponer que el interés nacional está consagrado en el artículo 2° de la Constitución Política de 1991 y se les asimila con los “fines esenciales del Estado”, los cuales son:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Constitución Política de Colombia, 1991).

Desde una perspectiva clásica y estricta, el artículo 2 de la Constitución Política plantea problemas a la hora de proponerse como un concepto de interés nacional, toda vez que, en palabras de Pearson y Rochester, aunque aparentemente existan metas similares entre los Estados, los intereses nacionales deben permitir a cada unidad sistémica asumir líneas de acción diferentes; esto es el carácter diferencial propio de toda definición de interés nacional, ya que es la receta para generar y proyectar poder (esta ‘receta’ se construye diferencialmente, ya que lo que le sirve a un Estado, dadas sus propias características y potenciales, no le sirve a otro).

No obstante, dentro de la definición de Pearson y Rochester, se aclara que el ‘interés nacional’ es un proceso de toma de decisiones, tal como lo planteó Charles Beard: “Los intereses nacionales son la sumatoria de hechos particulares [...] Los mercados, las bases navales, adquisiciones territoriales efectuadas con miras a apoyar el comercio, la marina mercante, y hasta guerras ocasionales [...] Todo ello se hizo con base en el interés nacional” (Pearson y Rochester, 2000, p. 159). Es decir que el interés nacional no está compuesto únicamente por el determinismo geopolítico, sino que también recoge las aspiraciones nacionales y la propia historia y disposición de la nación. De nuevo se vuelve al carácter diferencial, en el sentido de que la historia de una nación (lo que le permitió definirse) no es la misma para todas las otras naciones.

Asimismo, según Rochester y Pearson, se especifica que el interés nacional, tal como lo interpreta cada gobierno, puede traer conflictos, algunos de ellos radican en la idea de que no todos los gobiernos o líderes tienen el mismo criterio para determinar cuándo han sido alcanzados los intereses nacionales. También puede haber intereses que sean incompatibles unos con otros, que beneficien a la nación como un todo en un ideal común, que solo beneficien a sectores privilegiados o que un gobierno no esté satisfecho al haber logrado sus intereses vitales y busque unos adicionales en contra de otros Estados mediante métodos coercitivos (Pearson y Rochester, 2000).

Por su parte, Henry Kissinger sostiene que, en el nuevo orden mundial, los intereses nacionales fueron motivados inicialmente en la edad

media por Armand Jean du Plessis (más conocido como el duque de Richelieu o cardenal de Richelieu). Según Kissinger, este desarrolló un enfoque radical del orden internacional, dado que interpretó al Estado como una entidad abstracta y permanente cuya existencia la había heredado por derecho propio. Kissinger escribió:

Las necesidades del Estado no dependían de la personalidad del gobernante, tampoco de los intereses familiares o las exigencias universales de la religión. Su objetivo era el interés nacional según principios determinados racionalmente: lo que más tarde se conocería como ‘Raison d’état’. Por lo tanto, habría de ser la unidad básica de las relaciones internacionales. (2016, p. 33).

El concepto de ‘*Raison d’état*’ (razón de Estado) vino a aparecer tras la Paz de Westfalia⁵³, inicialmente no lo hizo como una exaltación del poder, sino como el intento por racionalizarlo después de la guerra de los treinta años y sus resultados devastadores; sin embargo, fue después de la Revolución francesa que Napoleón empleó el término para legitimar su revolución bajo una premisa superior que impregnara toda Europa (Kissinger, 2016).

De la anterior concepción, es claro que los ‘intereses nacionales’ son principios supremos desligados de los intereses personalizados de un mandatario de turno, de su partido político o de la ideología que profese, convirtiéndose en elemento superior en la concepción del Estado, fundamental para el desarrollo de una política exterior exitosa, así como de cualquier política de seguridad y defensa pensada de forma estructural. En otras palabras, los intereses nacionales son la pieza inicial e infaltable a la hora de construir la estrategia de un Estado, estrategia sobre la cual basará su supervivencia. Como tal, y de acuerdo con Henry Kissinger, el interés nacional es un concepto estratégico a largo plazo basado en un análisis cuidadoso de todos los factores relevantes para la supervivencia

53 Proceso que finalizó la guerra de los 30 años y que, dentro de la ciencia de las Relaciones Internacionales, permite identificar el punto de partida del Sistema Internacional como un conjunto de Estados interactuantes (Elliott, J. H., 1999).

y el posicionamiento de una nación (Kissinger, 2016); en concordancia con Kissinger, y cuya definición interpreta más ampliamente el desarrollo de este capítulo, Pedro Baños lo define como “el interés nacional es la necesidad e interés del Estado (los para qué) de los cuales surgen las estrategias pertinentes convertidas en geoestrategias, es decir los procedimientos, las acciones, y los medios requeridos para satisfacer los fines geopolíticos (*el cómo y el con qué*)” (Baños, 2017, p. 15).

Por esta razón, Kissinger determina que el estadista debe analizar y configurar un conjunto de presiones ambiguas. En sí, el mandatario debe saber hacia dónde dirigirse y esto lo hace mediante la resolución de dos elementos: dónde dirige la estrategia y por qué, pero siempre debe actuar en el límite de la coherencia de las aspiraciones de la sociedad (Kissinger, 2016).

En Colombia, como se manifestó anteriormente, ese interés nacional se confunde con ‘aspiraciones nacionales’ (o ‘fines esenciales del Estado’) y están determinadas en el artículo 2 de la Constitución Política de 1991. Esta confusión es perjudicial porque dicho artículo nunca podría generar un criterio diferencial de generación de poder, ni interpreta el poder geopolítico colombiano, ni identifica los potenciales de *hard* o *soft power* de los que dispone Colombia; adicionalmente, esta confusión ha impedido una construcción adecuada de un concepto real de interés nacional.

Lo dicho hasta aquí define de forma general el interés nacional. Para Colombia, ese interés se convirtió en un concepto ambiguo, pues sus implicaciones requieren una nueva estructuración de la política nacional. Este dilema lo entendió, en el 2007, el entonces senador Juan Manuel Galán, quien relacionaba tácitamente en sus estudios la falta de interés nacional del Estado colombiano. Según el autor, la política de Colombia en su mayor parte es de gobierno y no de Estado, pues cada mandatario impone a discreción su política nacional (que en muchos casos difiere de la de su antecesor). Ello obedece a que no hay política de Estado que trascienda en el tiempo; política que se determina mediante la definición de los intereses nacionales, definición de la que carece Colombia (Galán, 2007).

La anterior falencia es uno de los factores más predominantes en la ausencia de un interés nacional, dado que se confunde una política de

gobierno o plan de gobierno con los intereses del Estado, cuando estos en teoría deben ser los objetivos. En síntesis, y, como se mencionó anteriormente, el artículo 2 de la Constitución Política se presentan los fines esenciales del Estado, los cuales se traducen en las aspiraciones de lo que este quiere ser; no obstante, para lograr el cumplimiento de estos fines, se deben definir los intereses del Estado desde la respuesta geopolítica (*los para qué*), lo que quiere lograr el Estado (*el para qué*) y los elementos con los que cuenta el Estado (*el con qué*). Esto demanda que se fundamente una estrategia de largo plazo que se convierta en la pínula a seguir.

En sí, los mandatarios deben formular su plan de gobierno, que incluye los objetivos nacionales, es decir, la forma en la cual el mandatario de turno va a lograr, durante su periodo, el cumplimiento de la estrategia derivada de un ‘interés nacional’.

4. Hacia una definición del interés nacional en Colombia

Para definir el interés nacional, se debe tener en cuenta que las necesidades coyunturales de los nuevos escenarios propios de la globalización modificaron el carácter tradicional de los Estados, el cual cambia sustancialmente las identidades locales y, en consecuencia, la forma de construir la nación y desarrollar un nacionalismo. En el sistema internacional contemporáneo entra a jugar un papel fundamental la gobernabilidad global, en un diseño pluridimensional del interés nacional que abarque aspectos que concatenen los aspectos locales de referencia identitaria con todas las instituciones hacia una interdependencia asimétrica en un mismo contexto, que es el de buscar el bien común al interior de la nación; una nación modificada (Márquez, 2010).

Ahora bien, en el contexto presentado anteriormente, se entiende que la gobernabilidad debe fusionar todas las instituciones locales para un fin común de la nación. Esa concatenación debe estar impulsada por el poder central, en cabeza del presidente de la República; sin embargo, en el caso de los sistemas presidencialistas (como el de

Colombia) constitucionalmente hay dualidad de funciones ya que, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución de 1991, el presidente funge como jefe de gobierno y jefe de Estado al mismo tiempo. Si bien no es requisito *sine qua non* que los referentes de Estado se garanticen por encima de los del gobierno en los sistemas mixtos, en Colombia sí se aprecia con claridad este primer dilema, dado que este papel protagónico del presidente facilita que la visión de gobierno se anteponga, o incluso domine, una visión mucho más estructural y de Estado. Este dilema lo desarrolla Cristóbal, al plantear este rol “entendido como una preponderancia del jefe del ejecutivo frente al resto de poderes del Estado”⁵⁴ (2002, p. 158).

Infelizmente, este obstáculo debe resolverse de una forma sensata, antes de construir una definición de interés nacional en Colombia. Si la buena gobernabilidad nace desde la evocación de una buena política pública de gobierno claramente definida desde los intereses geopolíticos del Estado, en Colombia podrá estar sesgada en función de los intereses personalizados del gobernante, anteponiendo su agenda e intereses gremiales o personales a una visión estructural y duradera. Esta situación se reafirma cuando hay una alta probabilidad de que el sucesor en la Presidencia no sea del mismo grupo político del presidente de turno, sino de la oposición. En este caso, la ruptura es aún más evidente; por ende, es necesario que el mandatario entienda lo que Kissinger quiso explicar en su obra *Orden mundial: la ‘razón de Estado’* (Kissinger, 2016), aunado con la necesidad de identificar un núcleo estructural de acción. Ello se logra mediante un gran proceso de consenso nacional, situación ejemplificada por Estados Unidos, país que desde hace mucho definió su interés nacional, sin importar las corrientes republicanas o demócratas en el poder (Borja, 2009).

54 “Estos son algunos de los poderes que ostentan los presidentes de varios países latinoamericanos: Por ejemplo, la Constitución colombiana de 1991 dota al presidente de tantos poderes que se le ha comparado a un ‘semidiós’ (puede ejercer el derecho de veto sobre las leyes; nombra y cesa discrecionalmente a todos los ministros, altos cargos, embajadores, directores de instituciones públicas, etc.; puede dictar decretos legislativos; puede establecer las áreas a las que va a afectar una ley aprobada por el Congreso; tiene poderes excepcionales en caso de declaración de Estado de alarma o Estado de emergencia económica” (Mainwaring Shugart (eds.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press).

En consecuencia, para la definición de su interés nacional, Colombia requiere que se logre un consenso nacional que determine una política de Estado. Este consenso debe partir con la definición de los potenciales geopolíticos colombianos, que están por encima de cualquier discusión ideológica y que tienen que ser evidentes, permanentes, irrenunciables y superiores. Debe ser la impronta geopolítica del Estado colombiano en el sistema internacional. Así las cosas, este primer elemento de la ecuación para Colombia estaría conformado por:

- La geopolítica de la región andina.
- La geopolítica del mar Caribe.
- La geopolítica de proyección al litoral pacífico.
- La geopolítica de la Amazonía.
- La geopolítica de la Antártida.
- La geopolítica de la órbita geoestacionaria.

En adición a esa definición de potenciales geopolíticos, se debe incorporar la identificación de los factores de construcción de poder relativo. Estos factores, como se mencionó a la hora de definir la ecuación 1, abarcan los elementos políticos, militares, económicos, culturales, de infraestructura crítica, de información y diplomáticos de los que dispone Colombia para generar, acumular y proyectar poder.

Por último, las expectativas nacionales (como elemento legitimador del interés nacional) y la razón de Estado, además de ser catalizadores del poder y elementos de cohesión, implicarían una de las dificultades más grandes que tendría que sortearse en Colombia. Sin duda alguna, las tensiones durante más de dos siglos relacionadas con un país federal o central, un país liberal o conservador, un país centralizado o descentralizado, a la par con una muy infraestructura precaria que conecte a las regiones, han hecho que no sea fácil identificar expectativas nacionales claras. Esta ruptura dificulta la conformación de consensos o mínimos aceptables; a pesar de lo anterior, es imperativo construir un interés nacional, dado que no se puede renunciar a su sustrato más elemental: la nación.

Por lo tanto, si se aplica la ecuación 1 a los imperativos colombianos, se configura la ecuación 2 de la siguiente manera:

Ecuación 2

Ecuación general del interés nacional de Colombia

$$IN_{\text{Colombia}} = PG + \Sigma \text{Prel} + \text{Exp Nales}$$

Desagregando la ecuación:

$$IN_{\text{Colombia}} = PG_{\text{(Región andina, mar Caribe, litoral pacífico, Amazonía, Antártida, órbita geoestacionaria)}} + \Sigma \text{Prel}_{\text{(Pol, Mil, Eco, Cult, Infr, Info y Diplo de Colombia)}} + \text{Exp Nales}_{\text{Colombia}}$$

Donde:

IN_{Colombia} = interés nacional de Colombia

$PG_{\text{(Región andina, mar Caribe, litoral pacífico, Amazonía, Antártida, órbita geoestacionaria)}}$ = potenciales geopolíticos de Colombia

$\Sigma \text{Prel}_{\text{(Pol, Mil, Eco, Cult, Infr, Info y Diplo de Colombia)}}$ = sumatoria de elementos de poder relativo de Colombia

$\text{Exp Nales}_{\text{Colombia}}$ = expectativas nacionales de Colombia

Por ello, se deben definir mediante la ecuación 2 los potenciales geopolíticos, los elementos de generación de poder relativo y las expectativas nacionales colombianas; además de su derivación hacia la noción de ‘gobernanza’, que, unida a la gobernabilidad, pueden llevar a cabo la acción colectiva necesaria para hacer frente a las dinámicas territoriales a través de la planificación y la buena gestión, con el fin de obtener mayor desarrollo y conectividad para hacer frente al escenario global y construir, de una vez por todas, el interés nacional colombiano (Fariños, 2008).

No obstante, Colombia debe tener una voluntad de Estado para definir los elementos que componen la ecuación 2 y poder traducirlos en la construcción de una estrategia nacional. Un ejemplo de cómo llevar a cabo esa estrategia nacional puede darse desde el concepto de Pedro Baños (2017), donde se tienen en cuenta las siguientes variables:

- Conocer la idiosincrasia multicultural de Colombia para su relación con otras culturas, religiones y formas de pensar (en esencia, es la manera en la que los pueblos llevan sus relaciones internacionales).
- Aprender las lecciones de otros (por ejemplo, Brasil [en la región] y Corea del Sur [fuera del continente]).
- Mostrar el poder exponiendo las debilidades. En la mayoría de las ocasiones, se cuenta con una gran cantidad de recursos y Colombia hace parte de ese ejemplo, pero el poder y la fuerza por sí mismos no garantizan el éxito de una geoestrategia (puesto que la mera posesión de estos recursos no es válida, si no se saben emplear con inteligencia).
- Preparar la estrategia nacional para lo inesperado. Los sucesos sorpresa generan gran impacto, ya que el sistema internacional cambia y se adapta rápidamente.
- Preparar la estrategia nacional para el cumplimiento de los intereses nacionales, sabiendo que para su finalización se requiere la evaluación adicional de los modos, las externalidades, las amenazas a la propia estrategia, la estrategia del adversario, mucho tiempo y constantes pérdidas inesperadas en su concepción, aplicación y desarrollo.

5. Estrategia nacional, política exterior de Colombia y sus problemas de proyección

La realidad que gobierna en las relaciones internacionales es más triste y limitada que aquella que dirige los asuntos nacionales.

Robert D. Kaplan, (La venganza de la geografía, (2014)

Como se ha descrito anteriormente, los intereses nacionales son la guía primaria para el desarrollo de las relaciones internacionales de un Estado, pero, para poder entender las relaciones internacionales en el

orden mundial, se encuentran diversos paradigmas de los cuales se destaca la teoría de la interdependencia compleja, que intenta explicar cómo la política internacional es transformada por la interdependencia de diversas y complejas relaciones transnacionales entre los actores del sistema internacional (Keohane y Nye, 1998). Dado que, en el siglo XXI se concibe la globalización en interdependencia, pues se configuran en un estatus de relación, en el sentido de que la globalización hace referencia a redes de conexiones que se basan en múltiples relaciones a nivel global y la independencia hace alusión a vínculos individuales entre actores que no suponen conexiones geográficas a gran escala; por este motivo, “la globalización es un tipo de interdependencia” (Keohane y Nye, 2000, p. 105), por lo cual es claro que, para las relaciones internacionales, es indispensable identificar todos los actores más allá de las fronteras físicas.

Sin embargo, aunque el cooperativismo de la interdependencia compleja planteada por Keohane y Nye como paradigma para explicar las relaciones internacionales está vigente, la competencia y supervivencia entre actores estatales sigue imperando. Las teorías clásicas de poder, como el realismo de Hans Morgenthau, bajo las bases teóricas de Hobbes y Maquiavelo, han trascendido a otros sentidos, dada la poca posibilidad del uso del poder material entre Estados, pero sí han cambiado en lo que respecta a cómo hacer que ese poder se traduzca en influencia para beneficio propio. En términos de Joseph Nye (1990): *soft power* (poder blando).

De acuerdo con Nye, ese *soft power* no es tácitamente incompatible con su contraparte realista *hard power* (poder duro), pues, atiende el poder de un Estado para lograr la obtención de los resultados que desea en su política exterior y elevar al máximo sus intereses de Estado hasta “convertirse en una potencia la cual otros Estados emularan por sus valores, su ejemplo y aspiraran su nivel de prosperidad y apertura” (Nye, 2004, p. 5). Es decir, el *soft power* está relacionado con los planes estratégicos mediante elementos intangibles como la cultura, valores políticos y la política exterior que un Estado expone en el sistema internacional con el fin de atraer otros actores a la imitación (Nye, 2008).

Es por eso que, a largo de la historia, se ha demostrado que los planes estratégicos deben ser innatos al ideario de una nación, así como ser de

largo alcance; en este sentido, se debe extender la germinación de planes estratégicos como herramientas de gobernanza nacional, a fin de transformar el Estado en pro de un mayor desarrollo a partir de la movilización de sus recursos materiales hacia la fungibilidad del capital (Navarro, 2010).

Esto se logra a través de unos intereses nacionales definidos. Aun así, este interés se contrapone a la escasez de estudios geopolíticos centrados en su análisis desde esta perspectiva; más aún, cuando para insertarse en el mundo geoeconómico que impone la globalización, es necesario aplicar la gobernabilidad global de un buen “gobierno del territorio” con lo cual la “gobernanza territorial bajo una perspectiva geopolítica” se van haciendo sinónimos (Navarro, 2010).

De la misma manera, se ha planteado que el problema político se ha desplazado del sujeto del gobierno al proceso de gobernar y, en consecuencia, a la cuestión de la capacidad y eficacia directiva del gobierno, que incluye a la administración pública como uno de sus componentes esenciales; asimismo, para resolver este problema se han construido dos enfoques de pensamiento y acción, el enfoque de la gobernabilidad y el de la gobernanza, que comparten el propósito de mejorar la capacidad y rendimiento directivo del gobierno (Aguilar, 2001).

Uno de los problemas estructurales de las relaciones internacionales de Colombia es su diplomacia y servicio exterior, el cual es afectado por coyunturas particulares y de corto plazo, dando un margen muy corto a una carrera diplomática profesionalizada y con estrategias de largo aliento inexistentes, sin contar con la desinformación y el desinterés de la opinión pública sobre el sistema internacional más allá de lo que el internet muestre (Pastrana y Márquez, 2010).

Igualmente, para Arlene B. Tickner (2007), la política exterior de Colombia ha estado marcada por un fenómeno llamado “intervención por invitación” (p. 91), el cual está mayormente arraigado en los gobiernos de Andrés Pastrana (1988-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), quienes intensificaron la doctrina de *respice polum* (mirar al norte), demostrado en la injerencia de Estados Unidos mediante el llamado Plan Colombia en la lucha contra el narcotráfico y la contrainsurgencia. Esta autora presenta diferentes marcos conceptuales en los cuales explica la estrategia de la

política colombiana y su evolución basada en esta dependencia hacia Estados Unidos. Para ella no es más que la elongación de esta nación en lo que Tucídides llamó “los fuertes hacen lo que quieren mientras que los débiles hacen lo que tienen que hacer” (Tickner, 2007, p. 93).

Entonces, se reafirma que la concepción de planes estratégicos de largo aliento debe ser innato al ideario de una nación, pero, en Colombia, esta idea ha sido radicalmente retraída e ignorada, tal es el caso que el senador Juan Manuel Galán realizó un análisis en ejercicio del control político en la comisión II del Senado de la República a la política exterior del Gobierno nacional, en él se identificaron diferentes problemas previamente diagnosticados por expertos en 2002 y, a la fecha, no han sido corregidos (Galán, 2007).

En este análisis, el senador Galán señaló seis problemas que padece la política exterior de Colombia:

1. La política internacional en su mayor parte es de Gobierno, no de Estado.
2. Baja profesionalización y especialización del servicio exterior colombiano.
3. Se desconocen actores diferentes a los estatales, como la sociedad civil, en la formulación y evaluación de la política exterior.
4. Diplomacia personalizada que depende más del funcionario de turno que de la respuesta institucional.
5. Falta de coordinación.
6. La tendencia al *respice polum*.

Según lo anterior se evidencia que estos problemas han sido persistentes en el tiempo, y poco interés se ha visto en solucionarlos, pues si se toma como punto de partida la idea que es uno de los centros de gravedad de este estudio, se encuentra que la falta de consenso para definir los intereses nacionales ha sido marcada y reiterada.

En consecuencia, cada Gobierno fundamenta sus propuestas en un plan de gobierno que solo busca obtener el respaldo electoral y que se estructura desde la coyuntura del momento y para el momento, pero no proyecta una estrategia de largo plazo (por el contrario, se fundamenta

en una visión inmediatista). Lo anterior demuestra que “hay un claro distanciamiento entre los planes ofrecidos como promesas y el proceso real de discusión y toma de decisiones que guía la acción diaria de los gobernantes” (Matus, 1987, p. 161).

Este problema de planificación termina en una política intrascendente y de improvisación que se hace evidente cuando en las elecciones se plantea un plan de gobierno gestado desde la concepción del voto programático, pero, cuando este fracasa, se genera un cambio de rumbo casi diametral para el siguiente periodo, nuevamente soportado en la búsqueda del respaldo electoral (Matus, 1987). En sí, este (des)interés nacional se traduce en una inexistente estrategia nacional y una política exterior hacia soluciones coyunturales, asumiendo el riesgo de cometer errores significativos de largo plazo.

Asimismo, a lo largo de los años, se ha evidenciado que la política exterior colombiana ha estado sumida en una fuerte dependencia hacia Estados Unidos, en lo que se denomina doctrina *respice polum* (mirar al norte) (Pardo, 2004). Aunque existe otra doctrina llamada *respice similia* (mirar semejantes), algunos autores consideran que se ha tratado tímidamente, pero siempre desde la influencia de Estados Unidos y desde la óptica de no hacer nada que puede dañar esta relación (Ardila, 2005).

Bajo el *respice polum*, no se puede ignorar que se han logrado avances significativos, como el Plan Colombia, traducido en acción gubernamental desde el apoyo de Estados Unidos mediante cooperación militar y económica para programas sociales, lo que se convirtió en el apoyo principal para las políticas del Gobierno, pero no para las políticas de Estado.

Sin embargo, esta dependencia no solo ha traído beneficios, también costos políticos y de Estado cuyas consecuencias se empiezan a percibir entrado el siglo XXI. Lo único cierto es que Colombia debe diseñar una estrategia nacional, basada en una clara definición de un interés nacional, que se refleje (entre otras cosas) en una política exterior lógica que permita insertar al país rápidamente en el sistema global como potencia regional; tomando como ejemplo los “nuevos BRICS, tanto como los

Civets. Son países con grandes poblaciones, con economías dinámicas, diversas y estabilidad política. Cada uno de ellos tiene un futuro brillante. Cualquier compañía con ambiciones globales debe actuar inmediatamente con estos mercados” (Geoghegan, 2011, p. 5).

6. Prospectiva de los intereses nacionales de Colombia de cara a convertirse en potencia regional

Desde los años noventa, diversos académicos empezaron a prever transformaciones en el sistema internacional, pues estaban viviendo los cambios de paradigmas en una desintegración paulatina de los fundamentos tradicionales del orden global. El fin de la Guerra Fría, tras la caída de la dominación comunista en la antigua Unión Soviética y los sucesos de la antigua Yugoslavia, trajeron a colación antiguas tensiones étnicas, llegando a un punto en el que se presentaron situaciones donde pseudo-Estados carentes de una solidez institucional, cohesión interna y conciencia nacional, ejercieron su derecho a la libre autodeterminación y exigieron su independencia, lo cual dio lugar al concepto de ‘intervenciones con fines humanitarios’, cuya tensión divagaba entre el choque de la fragmentación de los Estados y el concepto cooperativista de integración económica cultural y política (Hoffman, 2002).

Uno de los conceptos más sonados durante los noventa fue el de Francis Fukuyama (1995), cuya tesis daba a entender que la perspectiva futura marcaría el fin de los conflictos ideológicos, tras un triunfo del liberalismo político y económico, lo cual parecía haberse cumplido (al menos hasta que China y Rusia retornaron al sistema dominado por Estados Unidos en los años recientes).

Ahora bien, los sucesos del 11 de septiembre de 2001⁵⁵ se constituyeron como un hito que marcó la nueva era, donde la multiplicidad

55 Autores como Calduch hacen una revisión a profundidad de este tema con elementos de análisis relacionados con el impacto en la configuración del interés nacional de los Estados. Calduch Cervera, R. (2001). La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional. *Revista española de derecho internacional*, 173-203.

de conceptos que intentaban explicar la lógica mundial abogarían por la integración de políticas de Estado en cursos de acción mucho más efectivos. Para algunos autores, haciendo una analogía de la trinidad de Maquiavelo, “El terrorismo aplicado a las relaciones internacionales y en las relaciones interestatales es la continuación de la guerra por otros medios” (Aravena, 2002, p. 18).

Otro paradigma del manejo de las relaciones internacionales se marcaría en el concepto de quien domina el mundo; sin embargo, para Noam Chomsky: “El mundo es demasiado variado, demasiado complejo, para que eso sea posible. Aun así, no es difícil reconocer las grandes diferencias en la capacidad de moldear los asuntos mundiales ni identificar a los actores más destacados e influyentes” (Chomsky, 2016, p. 9).

Bajo este orden de ideas, lo único cierto es que la responsabilidad de cualquier gobierno en el manejo de las relaciones internacionales es para con su pueblo, con el fin de asegurar su seguridad, suplir sus necesidades, garantizar sus derechos y hacer cumplir sus deberes, esto lo confirman Pearson y Rochester (2000), para quienes la definición de interés nacional de las naciones Estado deben tener como punto de partida tres intereses fundamentales:

- (1) Asegurar la supervivencia física de la patria, lo que incluye proteger la vida de los ciudadanos y mantener la integridad territorial de sus fronteras; (2) promover el bienestar económico de sus habitantes; y (3) preservar la autodeterminación nacional en lo que respecta a la naturaleza del sistema gubernamental del país y a la conducción de los asuntos internos (Pearson y Rochester, 2000, p. 173)

Estos intereses fundamentales no suplen el carácter diferencial de lo que constituye el interés nacional, ya que se deben complementar con los elementos específicos que hacen poderoso a cada Estado. De la misma manera, los autores indican que, tomados estos intereses en conjunto, no son más que las metas básicas de la política exterior.

En el caso de Colombia, se podría decir que estos valores se relacionan en el artículo 2 de la Constitución Política de 1991⁵⁶, pero sin alcanzar la plena complejidad del término interés nacional. Es por eso que este país debe definir tácitamente esos intereses nacionales y, de esta forma, ganar la confianza requerida para la definición de una estrategia nacional, cuya meta vital debe ser la de convertirse en una potencia regional. Para ello requiere:

I. Establecer una política de seguridad y defensa en una ley. Esta debe ser la responsabilidad directa del gobierno colombiano, ya que, pese a una larga experiencia en seguridad y defensa, el componente político no ha podido consensuar la fijación de la ley de seguridad y defensa, cuya responsabilidad fundamental es proteger al pueblo colombiano y a la patria. Con esta ley se fijaría el primer interés nacional vital que debe guiar los designios de la nación y se abordarían los problemas de Colombia (como el control de las fronteras y el sistema inmigratorio) para proteger a la patria y fortalecer la soberanía.

II. Promover la calidad de vida y prosperidad de los colombianos a través de una economía sólida que contribuya a la protección del pueblo colombiano. El convertirse en una potencia regional ayudaría significativamente para triunfar en esta competencia geopolítica del siglo XXI, Colombia debe estar a la vanguardia en investigación, tecnología e innovación.

III. Mantener la paz en Colombia para proteger lo alcanzando hasta ahora. Ello brinda confianza e inversión internacional, lo cual catapultaría los intereses vitales anteriores.

IV. Lograr influencia regional y un posicionamiento global. Una meta que reivindicaría a todos y cada uno de los valores nacionales impuestos, ya que, como se ha visto a lo largo de este capítulo, la supervivencia de los Estados nación, así como su bienestar en el mundo globalizado, solo se alcanza si se obtiene el posicionamiento necesario como jugador estratégico para ser competitivo e influyente en el gran tablero mundial que conceptualizó Brzezinski.

56 La Corte Constitucional colombiana hace una revisión de esta discusión (<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>)

7. Comentarios finales

El siglo XXI ha dado a entender que el manejo de las relaciones internacionales de los Estados está cambiando. Los clásicos paradigmas que intentaban explicar el orden del sistema internacional han trascendido a conceptos de construcción colectiva, pero esto no indica que la competencia por la supervivencia e imposición de intereses entre Estados no siga en pie; por el contrario, los Estados ahora deben afrontar que su política exterior deba ser más agresiva, no en el sentido del conflicto, sino en el manejo de una política exterior desde el concepto de una plataforma física desterritorializada por el proceso globalizador en el que se deben asumir retos cambiantes tras la aparición de actores móviles (transnacionales, expertos, científicos, crimen organizado transnacional), de igual o mayor capacidad de decisión que muchos Estados.

De la misma manera, para el desarrollo de la política exterior de los Estados, se ha concluido la necesidad de generar planes estratégicos de largo plazo, que indiquen cómo y qué quiere ser el Estado en el sistema internacional, para lo cual se ha entendido que este proceso obedece a la interpretación efectiva de conceptos que explican cómo realizar dicha inserción de manera eficiente; estos son ‘gobernanza’, que se traduce en un buen gobierno, y ‘governabilidad global’, que indica cómo ese buen gobierno debe agendar las rutas de acción (geoestrategias) y la toma de decisiones dentro del contexto de la geopolítica hacia el orden mundial globalizado, mediante la imposición de sus intereses nacionales que no vienen siendo más que la evocación máxima de las metas de un Estado hacia su bienestar común dentro de la competitividad global.

A lo largo de su historia, Colombia ha demostrado la carencia de una definición clara de sus intereses nacionales, ello se ha evidenciado en la falta de proyección de Estado cuya política exterior se ha enfocado en una dependencia de Estados Unidos dentro de la llamada doctrina *res-pice polum* (mirar al norte), la cual se ha vuelto inoperante dado que la reconfiguración del orden mundial ha enfatizado que la competitividad geo-económica de los Estados es evidente en un proceso de construcción

colectiva (explicada en paradigmas como la ‘teoría de la interdependencia compleja’ de Keohane y Nye).

Por último, el gobierno de Colombia debe propender por crear un consenso nacional desde el cual se genere una definición clara de los intereses nacionales de Estado, partiendo del hecho de que existen unos intereses intrínsecos al ideario de cualquier nación (como la seguridad, bienestar económico y la preservación de la autodeterminación nacional de su sistema gubernamental), así como elementos diferenciadores, propios de Colombia (que se basan en su comprensión geopolítica, los elementos generadores de poder y las aspiraciones nacionales). Estos elementos diferenciadores son los que le van a permitir al Estado definir su propio camino para generar y proyectar poder en un entorno competitivo, como el del sistema internacional. Estos intereses deben trascender en el tiempo y de ellos se deben sustentar todas las políticas de gobierno, lo que quiere decir que la política del mandatario de turno (independientemente de su corriente política, ideología o intereses propios) tiene que supeditarse a este norte.

La aplicación de los imperativos expuestos en la ecuación general del interés nacional de Colombia, propuesta en este capítulo, permitirá al país lograr la identificación de su interés nacional; le ahorrará confusiones, definiciones preliminares, vaivenes políticos y caprichos de gobierno; y podrá definir elementos esenciales, como la estrategia nacional, una política exterior, un libro blanco de defensa y un sinnúmero de políticas públicas. Sin duda alguna, este es el gran aporte del presente capítulo.

AUTORES

David González Cuenca

Magíster en Relaciones y Negocios Internacionales, profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada, docente e investigador del Programa en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Estudios a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada, investigador del Departamento de Fuerza Aérea de la Escuela Superior de Guerra y líder del Grupo de Investigación PIREO. Correo: dagocrack@gmail.com, david.gonzalez@unimilitar.edu.co

Fábio Albergaria de Queiroz

Doctor en Relaciones Internacionales de la Universidade de Brasília (Brasil) y profesor adjunto en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Correo: fabioaq@hotmail.com

Guilherme Lopes da Cunha

Doctor en Economía Política de la Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil) y profesor adjunto en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Correo: guilhermelopes11@icloud.com

Henry Cancelado Franco

Profesor investigador en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” para el Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional (CSEDN), estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, magíster en Análisis de Problemas Contemporáneos de la Academia Diplomática de San Carlos (Colombia) y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia (sede Bogotá). Correo: henry.cancelado@esdegue.edu.co. ORCID: 0000-0002-5756-0856

Luis Alexander Montero Moncada

Politólogo con énfasis en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional; magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences-PO), la Universidad Externado de Colombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia; magíster *honoris causa* en Inteligencia Estratégica de la Escuela de Inteligencia del Ejército “BG. Ricardo Charry Solano”; Ph. D. (c) en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia; experto en inteligencia estratégica, estudios estratégicos, seguridad y defensa, operaciones especiales, terrorismo y contraterrorismo y Medio Oriente; y docente universitario e investigador del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Correo: alexander.montero@gmail.com

Miguel Antonio González Martínez

Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada; magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia; docente del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada (FARIES); investigador del Grupo “Procesos de Integración, Regionalización y Estructuras Organizacionales” (PIREO); investigador del Departamento Ejército del Grupo de Investigación “Centro de Gravedad” (“A” Conciencias); y docente de la Maestría en Derechos

Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Correo:miguel.gonzalezm@unimilitar.edu.co

Mónica Montana Martínez Ribas

Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidade de Brasilia (Brasil) y profesora visitante en la Universidade Federal de Roraima (UFRR). Correo: monicamontanabr@yahoo.com

MY. (RA) Diego Fernando Cano Cuevas

Oficial del arma de Infantería; profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”; especialista en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra, en Gobierno y Políticas públicas y en Ciencia Política aplicada; magíster en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra; administrador de recursos militares e instructor de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Resolución de Conflictos del Western Hemisphere Institute for Security Cooperation (WHINSEC) en Georgia (Estados Unidos). Actualmente, está en opción de grado para su título en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos. Correo: fordca.fer@gmail.com

TC. (RA) Carlos Alberto Ardila Castro

Estudiante del Doctorado en Educación en la Universidad Internacional Iberoamericana de México, magíster en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada, profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, investigador asociado de Colciencias, jefe de investigación de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y docente, investigador y líder del grupo de investigación “Centro de Gravedad” de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Correo: carlos.ardila@esdegue.edu.co. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8774-617>.

TC. Manuel Alfonso Galvis Reyes

Oficial del Ejército Nacional y estudiante del Curso de Estado Mayor (CEM) 2020. Correo: galvism@esdegue.edu.co

TC. Rafael Andrés Reyes Murcia

Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” y estudiante de la Maestría en Estrategia y Geopolítica en la Escuela Superior de Guerra y de la carrera profesional en Administración de Empresas en el Politécnico Grancolombiano. Correo: reyesr@esdegue.edu.co

REFERENCIAS

- Adler y Barnett. (1998). *Security communities*. University press Cambridge.
- Aguilar, L. (2001). El aporte de la política Pública y de la nueva gestión Pública a la gobernanza. *CLAD Reforma y Democracia*, 39.
- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso.
- Ardila, C. (2019). Convergencia de conceptos. La estrategia de ciberseguridad y ciberdefensa en Colombia: una política pública en constante construcción. En Ardila, C. y Jiménez, J (Eds.), *Enfoques sinérgicos en relación a las amenazas a la seguridad del Estado colombiano*. Escuela Superior de Guerra.
- Ardila, C., y Cubides, J. (2017). Política pública de seguridad en Colombia, frente a la convergencia de las nuevas amenazas. En Ardila, C. y Torrijos, V. (Eds.), *Políticas públicas de seguridad y defensa: herramientas en el marco del posconflicto en Colombia*. Escuela de Guerra.
- Ardila, M. (2005). Los instrumentos de inserción internacional y la política exterior hacia una diplomacia integral. En Cardona, D. *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. CEREC Y FESCOL, 354-355.
- Aron, R. (1986). *Paz e Guerra entre as Nações*. UnB.

- Ayoob, M. (1995). *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Lynne Rienner Publishers.
- Bagley, B. M. (1998). Narcotráfico, violencia política y políticas estadounidenses en Colombia durante los noventa. En G. Bataillon, G. Bienvenu y Velazco, A. *Las teorías de la guerra justa en el siglo XVI y sus expresiones contemporáneas*. (Nueva edición [en línea]. ed.). Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. <https://books.openedition.org/cemca/556>
- Bagley, B. M. (1988). U.S. Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure. *Journal of Interamerican Studies*, 30(2-3), 189-2012.
- Ballesteros, M. Á. (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Imprenta Ministerio de Defensa.
- Baños, P. (2017). *Así se domina el mundo, desvelando las claves del poder mundial*. ARIEL.
- Barbé, E. (1987). El “equilibrio del poder” en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *CIDOB d' Afers Internacionals*, (11), 5-17. <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/27765/51884>
- Barbe, E. (1987). El papel del realismo en las relaciones internacionales (La teoría política internacional de Hans J. Morgenthau). *Revista de Estudios Políticos*, 149-176.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Tecnos.
- BBC Mundo. (2017). Qué es “la trampa de Tucídides” por la que se teme que estalle una guerra entre EE. UU. y China. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-40974871>
- BBC Mundo. (2020). George Floyd: la indignación en EE. UU. por la muerte de un afroestadounidense después de que fuera detenido por la policía en Minneapolis. *BBC MUNDO*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52815026>
- Berenskoetter, F. (2007). Thinking about Power. *ResearchGate*. https://www.researchgate.net/publication/291775636_Thinking_about_power

- Bermúdez, C. A. (2010). La doctrina respice polum “mirar hacia el norte”. En la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. *Memorias*, 1-12.
- Booth, H. (2005). *Critical Security Studies and World Politics*. Lynne Rienner Pub.
- Borja, A. (2009). Estados Unidos: El mundo en el siglo XXI. *Norteamérica Online*, 259-275.
- Brzezinski, Z. (1971). *International politics in the technetronic era*. Sophia University.
- Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Paidós.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: an Agenda for International Security in the Post-Cold War Era*. University of North Caroline.
- Buzan, B. (2009). *People, States y Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-cold war era*. ECPR Press.
- Cadena, J. (2006). *Geopolítica y medio ambiente: Del conflicto armado en Colombia al cambio climático global*. Facultad de ciencias humanas, Universidad Nacional.
- Cairo, H. (1993). Elementos para una geopolítica crítica: tradición y cambio en una disciplina maldita. *ERIA*, 195-213.
- Carr, E. H. (1945). *Nationalism and After*. Macmillan.
- Carr, E. H. (2004). *La crisis de los veinte años (1919-1939); una introducción al estudio de las relaciones internacionales*. (E. B. Alonso, Trad.). Catarata.
- Castells, M. (2002). *A Era da informação: o poder da identidade*. Paz e Terra.
- Castillo, A. y Niño, C. (2020). El proceso de desecuritización de la doctrina militar en Colombia. *América Latina Hoy*, (84), 31-47. doi: <http://dx.doi.org/10.14201/alh.21021>
- Castro Santos, M. H. (2001). Que Democracia? Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 44(4).

- Castro Santos, M. H. (2004). A Nova Missão das Forças Armadas Latino-Americanas no Mundo Pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(54), 115-129.
- Castro, R. H. (2010). *Evolución del concepto de interés nacional*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Ciro, R. E. (2014). La globalización: una nueva forma de la soberanía Estatal. *Versiones 2*, Instituto de Filosofía, Universidad de Antioquia, 15-24.
- Coles, R. L. (2002). Manifest Destiny Adapted for the 1990's War Discourse: Mission and Destiny Intertwined. *Sociology of Religion*, 63(4). Oxford.
- Collier, D. y Levitsky, S. (1997). Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research'. *World Politics*, 49(3).
- Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140.
- Constitución política de Colombia. (1991). *Artículo 2*. República de Colombia.
- Contraloría General de la República. (2018). *Contraloría General de la República*. https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/defensa-y-seguridad-nacional/-/asset_publisher/73b4yNN90r1F/document/id/1206181?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%3A443%2Fresult
- Cox, R. (2013). Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, (24), 129-162. <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/download/5195/5641>
- Creus, N. (2013). El concepto de poder en las relaciones internacionales y la necesidad de incorporar nuevos enfoques. *Estudios Internacionales*, 45(175), 63-78. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27372>
- Cristóbal, S. (2002). Las responsabilidades de un jefe de Estado. *Estudios Políticos*, 155-182.

- Cuellar, L. (2012). Geopolítica. Origen del concepto y su evolución. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 113.
- Curzio, L. (2004). La forja de un concepto: la razón de Estado. *Estudios políticos* (México), 27-71.
- Cvitanic, F. (2014). *Conceptos básicos de las relaciones internacionales*. Universidad de la Sabana. <https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/30092/F.%20CONCEPTO%20BASICO%20DE%20RELACIONES%20INTERNACIONALES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Dallanegra, L. (2009). *Realismo sistémico estructural: política exterior como "construcción" de poder*. Dallanegra. <http://luisdallanegra.bravehost.com/Realismo/prolindi.htm>
- Davis, M. (2002). *Holocaustos Coloniais: clima, fome e imperialismo na formação do Terceiro Mundo*. Record.
- Davoudi, Governa y Santangelo, A. (2008). Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices. *Boletín de la asociación de geógrafos de España*, 351-355.
- De Izcue, C., Arriaran, A. y Tolmos, Y. (2013). *Apuntes sobre estrategia operacional*. Escuela Superior de Guerra Naval.
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Elementos básicos del Estado colombiano*. ESAP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Sinergia-DNP*. https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo*. Departamento de Planeación Nacional: <https://bit.ly/2X-H1W54>
- Drekonja, G. K. (1983). Colombia; en búsqueda de una política exterior. *Revista de Estudios Internacionales*, 259-280.
- Dupas, G. (2005). *Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. Editora UNESP.
- Durosele, P. R. (2000). *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. Armand Colin Editeur.

- Echevarria, A. (2005). *Fourth-generation war and other myths*. Army War Coll Strategic Studies Inst Carlisle Barracks Pa.
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: bases teóricas para una nueva política exterior argentina*. Planeta.
- ESDEGUE. (2017). *Material de estudio, curso de Estado Mayor 20018*. Escuela Superior de Guerra de Colombia.
- Falk, R. (2012). *Global Contexts of Power*. En H. Anheier, M. Juergensmeyer, H. Anheier, y M. Juergensmeyer (Edits.), *Encyclopedia of Global Studies*. SAGE Publications, Inc. doi:<http://dx.doi.org.crai-ustadigital.usantotomas.edu.co/10.4135/9781452218557.n430>
- Fariños, J. (2008). Gobernaza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la asociación de geógrafos de España*, 11-32.
- Faundes, C. (2009). Sobre los principios de la guerra irrestricta. *Cuaderno de difusión Pensamiento de Estado Mayor*, (30), 34-45.
- Ferguson, N. (2005). *Coloso: auge y decadencia del imperio americano*. Grupo Editorial España.
- Flores, R. D. (2000). La política exterior y de seguridad común. En R. D. Chanona, *Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales* (p. 253). México: Universidad de Quintana Roo, Plaza y Valdés.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. La Piqueta. file:///C:/Documentos/CEM%202020/Metodologia%20de%20la%20investigacion/Fuentes/Microfísica%20del%20poder%20Michel%20Foucault.pdf
- Frasson-Quenoz, F. (2014). *Autores y teorías de relaciones internacionales: una cartografía*. Universidad Externado de Colombia
- Friedman y Beláustegui, C. (2006). *La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado en el siglo XXI*. Martínez Roca.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta.
- Fukuyama, F. (2004). *Construção de Estados: Governo e organização no século XXI*. Rocco.
- Fukuyama, F. (2005). La construcción del estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. ICADE. *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas Empresariales*, 66.

- Gaddis, J. L. (2006). *História da Guerra Fria*. Nova Fronteira.
- Galán, P. J. (2007). Diagnóstico de la política exterior colombiana-una visión desde el Senado de la República. *Colombia internacional*, (65). Universidad de los Andes., 164-178.
- García, L. R. (1974). Interés Nacional y Política Internacional. *Revista de Política Internacional*, 64.
- Geoghegan, M. (27 de 03 de 2011). *After BRICS, look to CIVIETS for growth*. Reuters: <http://www.reuters.com/article/2010/04/27/hsbc-emer-gingmarkets-idUSLDE63Q26Q20100427>.
- Gitlin, T. (2003). El poder blando, una estrategia desestimada. *Vanguardia dossier*, (7), 79-81.
- González Medina, M. (2012). La planificación estratégica de “nueva generación”. Como evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial. *Geopolítica(s)*, 3(2), 271-291. <http://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/40400/40398>
- González, M. y Betancourt, M. (2018). La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (22), 70-84.
- González, R. (2012). El pensamiento geopolítico latinoamericano en los 90. *Temas*, 125-131.
- González. (2002). Colombia entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 8(2). 13-49.
- Gray, C. (2011). *Strategic Studies Institute*. US Army War College. <https://www.jstor.org/stable/resrep11431>
- Guaqueta, A. (2005). Change and Continuity in U.S Colombian Relations and the War Against Drugs. *Journal of Drugs Issues*, 27-56.
- Haass, R. N. (2008). *The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance*, Foreign Affairs.
- Halliday, F. (1997). Gobernabilidad global: perspectivas y problemas. *RIFP*, 9, 23-38. <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-1997-9-0006/pdf>
- Haluani, M. (2006). Orígenes históricos y componentes del poder nacional contemporáneo: factibilidad y utilidad de la medición empírica

- de las capacidades reguladas. *Cuadernos del CENDES*, 23(61), 127-148. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=403/40306106>
- Hamilton, M. (2018). *El papel cambiante de las Fuerzas Armadas de acuerdo con las respectivas leyes nacionales y normas constitucionales para enfrentar los retos y amenazas emergentes en asuntos relacionados con la Seguridad Multidimensional*. Junta Interamericana de Defensa.
- Harbom, L. y Wallensteen, P. (2005). Armed Conflicts and its International Dimension: 1946-2004, *Journal of Peace Research*, 42(5), 623-635.
- Hayes, C. J. (1968). *The Historical Evolution of Modern Nationalism*. Russel and Russel.
- Henson, M. (2018). *Sucesión o coexistencia en las guerras de cuarta generación, según Lind*. Estrategia.
- Hernández, N. (2003). *El embrujo Autoritario, Primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Siglo del Hombre.
- Herrera, Á. M. (2009). La noción de seguridad en Thomas Hobbes. *Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* (39), 97- 124.
- Hobbes, T. (2016). *Leviathan (Longman Library of Primary Sources in Philosophy)*. Routledge.
- Hobsbawm, E. J. (1995). *A Era Dos Extremos: O Breve Século XX*. Companhia das Letras.
- Hobsbawm, E. J. (2003). *A Era das Revoluções*. Paz e Terra.
- Hoffmann, S. (1977). An American Social Science: International Relations. *Daedalus*, 106(3), 41-60. <https://www.ncl.ac.uk/media/wwwnclacuk/geographypoliticsandsociology/files/POL8006%20Hoffmann.pdf>
- Hollis, M. y Smith, S. (1991). *Explaining and Understanding International Relations*. Clarendon Paperbacks.
- Holsti, K. J. (1991). *Peace and War: Armed Conflicts and International Order: 1948-1989*. Cambridge University Press.
- Homer-Dixon, T. (1994). Environmental Scarcities and Violent Conflicts: evidence from cases. *International Security*, 19(1), 05-40.
- Jablonsky, D. (1997). Poder nacional. *Parameters Spring*, 34-54.

- Jagers, K. (1992). War and the Three Face of Power: War Making and State Making in Europe and America. *Comparative Political Studies*, 25(1).
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales* (46), 91-130. <https://www.jstor.org/stable/41392111>
- Job, B. (ed.). (1992). *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*. Lynne Rienner.
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*.
- Kant, I. (2018). *Hacia la paz perpetua. Un diseño filosófico*. CTK E-Books, Ediciones Alamanda.
- Kaplan, R. (2014). *La venganza de la geografía: cómo los mapas condicionan el destino de las naciones*. RBA.
- Kennedy, P. (1989). *Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Campus.
- Keohane y Nye, C. (1998). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane y Nye, C. (2000). Globalization: What's new? What's not? (and so what?). *Foreign policy*, 104-119.
- Keohane y Nye, C. (1998). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. y Nye, J. (2001). *Power and Interdependence*. Harper Collins.
- Kim, Mansfield, (ed), y Milner. (2016). *Regional trade governance*. Oxford University Press.
- Kissinger, H. (1995). *La diplomacia*. Fondo de Cultura Económica.
- Kissinger, H. (1999). *Diplomacia*. Francisco Alves Editora.
- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial: Reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia*. Debate.
- Klare, M. y Thomas, D. (1994). *World Security: Challenges for a New Century*. St. Martin's Press.
- Kolodziej, E. A. (1995). A Segurança Internacional depois da Guerra Fria: da Globalização à Regionalização. *Contexto Internacional*, 17(2), 313-349.

- Laborie, M. A. (2011). *La evolución del concepto de seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Larenas, A. (2013). La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación. *Relaciones Internacionales* (23), 83-92. <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5180/5627>
- Lind, W. (2004). Comprensión de la guerra de cuarta generación. *Revisión militar*, 12.
- López, J. I. (2012). Una visión de futuro, la geopolítica de Alfred Mahan. *Revista Universidad EAFIT*, (91), 73-80.
- Loyo, J. (10 de 10 de 2002). *La arquitectura de gobernanza y la gobernabilidad del sistema político venezolano: una explicación de la estabilidad y el cambio de la democracia en Venezuela*. VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma de Estado y la administración pública. CLAD.
- Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, 55(1). <http://www.foreignaffairs.com/articles/27035/bayless-manning/the-congress-the-executive-and-intermestic>
- Maquiavelo, N. (2017). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (320). Akal.
- Márquez, G. (2010). Gobernabilidad local en España. Universidad Santiago de Compostela. *Política y sociedad*, 37-66.
- Martínez, E. (1999). En Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y desarrollo* (10), 103-148.
- Mathews, J. (1991). *The Environment and International Security*. In K. Thomas (org). *World Security: trends and challenges at century's end*. St. Martin's Press.
- Matus, C. (1987). Planificación y Gobierno. *Revisa de la CEPAL*, 7-219.
- Messner, D. (2001). Globalización y gobernabilidad global. *Nueva sociedad*, 48-66.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Diccionario de planeación de capacidades de la Fuerza Pública*. Ministerio de Defensa Nacional.

- http://capacitas.mindefensa.gov.co/storage/biblioteca/Diccionario_del_Modelo_de_Planeacion_y_Desarrollo_de_Capacidades_de_la_Fuerza_Publica.pdf
- Miranda, C. (2019). Realismo e idealismo en el estudio de las relaciones internacionales: la influencia de Hobbes y de Kant. *Revista de Ciencia Política*, 8(1-2), 88-100. *Revista de Ciencia Política*, 88 - 100.
- Montilla, P. (2011). ¿Representando intereses nacionales? Un análisis del Senado colombiano 2006-2010.
- Morgenthau, H. (1948). *The struggle for power and peace*. New York: Alfred Kopf.
- Morgenthau, H. (1986). *Elementos del poder nacional. La política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Morgenthau, H. J. (1952). Another 'Gread Debate': The National Interest of the United. *The American Political Science Review* (4), 972.
- Morgenthau, H. J. (1980). *In Defense of the National Interest*. Alfred A. Knopf.
- Morgenthau, H. J. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. GEL.
- Morgenthau, H., y Morgenthau, H. (1986). *Elementos del poder nacional. La política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Naim, M. (2006). *Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Jorge Zahar Editor.
- Naim, M. (2013). *El fin del poder*. Debate.
- Navarro, Y. C. (2010). *El imperativo de la Gobernanza territorial: Lógicas en la producción de la acción conjunta*. Red UIM, 315-328.
- Nye, J. (1990). *Soft Power. Foreign Policy*, (80), 153-171. https://www-jstor-org.crai-ustadigital.usantotomas.edu.co/stable/pdf/1148580.pdf?ab_segments=0%2Fbasic_SYC-5055%2Ftest
- Nye, J. (1990). *Soft Power. Foreign Policy*.
- Nye, J. (2004). *Soft power. The means to success in the world politics*. Estados Unidos: Public affairs.
- Nye, J. (2011). *The future of power*. Public Affair Books.

- Nye, J. y Lynn-Jones, S. (1998) 'International Security Studies: a Report of a Conference on the State of the Field'. *International Security*, 12(04).
- Nye. (2008). Public Diplomacy and soft Power. *The Annals of the American Academy of political and social science*, 94-109.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2 de septiembre de 1947). *Tratado interamericano de asistencia recíproca*. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional*. San Francisco. Organización de las Naciones Unidas.
- Orme, J. (1997). The Utility of Force in a World of Scarcity, *International Security*, 22(3), pp. 138-167.
- Pardo, R. (2004). *La política exterior en fortalezas de Colombia*. Planeta y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Parker, G. (2013). *La guerra de los Treinta Años*. Machado Editores
- Parra, M. E. (2013). El realismo político y la razón de Estado, *Proyecciones del pensamiento de Nicolás Maquiavelo*. *Criterios*, 61-78.
- Pastrana y Márquez. (2010). *Más allá de la seguridad democrática: Agenda hacia nuevos horizontes*. Universidad pontificia Javeriana, 491-508.
- Pearson y Rochester, C. (2000). *Relaciones internacionales: Situación global en el siglo XXI*. McGraw-Hill.
- Pedraza, L. D. (2009). La política exterior en Tucídides. Los países fuertes y débiles. *Reflexión política*, 11(22), 7.
- PNUD. (1994). *Informe de Desarrollo Humano de 1994*. Fondo de Cultura Económica.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y desarrollo*, 103-148.
- Procópio, A. (2005). *Destino Amazónico*. Hucitec.
- Ramírez, H., Guevara, J. y Riaño, J. (2016). *Las Fuerzas Militares del Postacuerdo: Contribuciones en torno a sus retos y posibilidades*. Editorial Universidad del Rosario.
- Raymond, A. (1963). *Paz y guerra entre las naciones*.

- RESDAL. (2011). *La relación fines-medios más adecuada para la estrategia militar argentina de cara a los desafíos y oportunidades de la próxima década*. <https://www.resdal.org/Archivo/emco-1.ht>
- Ricupero, R. (2009). A islamização da agenda. *Política Externa*, 18(2), pp. 11-25.
- Rocha, A. J. R. (2002). *Relações Internacionais: Teorias e Agendas*. IBRI.
- Romero, M. (2001). *La nueva internacionalización del conflicto y los procesos de paz*. Documento. En: Plan Colombia, Ensayos Críticos, Facultad de Derecho UN.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119-134. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006
- Rosenau, J. N. (1997). Cambio y complejidad; desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales. *Análisis Político* (32), 106-119. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis32.pdf>
- Rousseau, J. J. (1999). *El contrato social o principios de derecho político*.
- Rudzit, G. (2005). O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo? *Civitas*, 5(2), 297-323.
- Ruiz, J. T. (2014). El idealismo wilsoniano en la política exterior estadounidense, ¿una doctrina recurrente? *Revista Española de Ciencia Política*, (35), 137-160.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (104), 157-180.
- Saavedra, G. A. (20 de julio de 2012). *La república legítima y el orden político de Rousseau*. Polis (En línea).
- Saint-Pierre, H. L. (2011) Defesa ou Segurança? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Contexto Internacional*, 33(2).
- Salen, R. (2012). Los retos del liderazgo mundial en el siglo XXI. *Polemika*, 1-9.
- Salomón, M. (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista*

- Electrónica de Estudios Internacionales*, 1-59. http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf
- Sanahuja, J. (2008). *¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? La naturaleza y distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea*. En Universidad del País Vasco, y Euskal Herriko Unibertsitatea, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria - Gasteiz*, pp. 297-384. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. https://www.researchgate.net/publication/301748818_Un_mundo_unipolar_multipolar_o_apolar_El_poder_estructural_y_las_transformaciones_de_la_sociedad_internacional_contemporanea.
- Santos Picó, M. J. y Santamaría, C. A. (2010). *Diccionario Político, Estratégico y Militar*. Escuela Superior de Guerra.
- Sartori, G. (1970). *Concept Misformation in Comparative Politics*. *American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.
- Schultze-Kraft, M. (2008). *Narcotráfico en América Latina: Un nuevo consenso internacional*. *Política Exterior*, 22(126), 105-114. www.jstor.org/stable/20647041.
- Sen, S. (1990). *Debt, Financial Flows and International Security*, In: *SI-PRI Yearbook: World Armaments and Disarmament*. Oxford University Press.
- Sodupe, K. (1992). El estado actual de las relaciones internacionales como ciencia social: ¿Crisis o pluralismo paradigmático? *Estudios Políticos. Nueva Época*, (75), 165-213.
- Sørensen, G. (2007). After the Security Dilemma: The Challenges of Insecurity in Weak States and the Dilemma of Liberal Values. *Security Dialogue*, 38(3), 357-78.
- Spielman, J. G. (2011). *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano*. RIL editores.
- Strange, S. (1988). *States and Markets: an Introduction to International Political Economy*. Basil Blackwell.
- Suhrke, A. (1999). Human Security and the Interest of States, *Security Dialogue*, 30(3), 265-76.

- Tapia, L. O. (2009). En torno a la noción de realismo político. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 15-46.
- Tickner, A. (2002). *Los estudios internacionales en América Latina: ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* (Á. García, Trad.) Universidad de los Andes, CESO, Departamento de Ciencia Política, Alfaomega Colombiana.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación, Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 90-111.
- Tilly, Ch. (1995). To Explain Political Processes. *American Journal of Sociology*, 100(6), 1594-1610.
- Toffler, A y H. (2006). *La revolución de la riqueza*. Debate.
- Tokatlian, J. G., Botero, A. y Obregón, L. (1991). "La política exterior de Colombia hacia Estados Unidos, 1977-1990. El asunto de las drogas y su lugar en las relaciones entre Bogotá y Washington". En C. A. (Ed). *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. Ediciones Tercer Mundo.
- Torres, M. (2006). *Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: Aproximación conceptual. El desarrollo perspectivas y desarrollo, aportes interdisciplinarios*, 409.
- Triana, R. E. (2015). Intereses geopolíticos de Colombia. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 71-86.
- Turzi, M. (2017). *Todo lo que necesita saber sobre el desorden mundial*. Paidós.
- Unión Panamericana. (1939). *Acta final de la reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores de las repúblicas americanas*. OEA. <https://www.oas.org/consejo/sp/rc/Actas/Acta%201.pdf>
- Valdés, P. y Salazar, J. (1987). *Manual de política mundial contemporánea*. Andrés Bello. https://books.google.com.co/books?hl=esylr=yid=knkLABMCmeECyoi=fndypg=PR13ydq=Manual+de+pol%C3%ADtica+mundial+contempor%C3%A1nea,-yots=eFM67Kjlylsig=6FgmSSp8jDd1tExqCKpJ9vVmlrYyredir_esc=y#v=onepageqyf=false

- Valdés-Ugalde, J. y Duarte, F. (2013). *Del poder duro al poder inteligente. La nueva estrategia de seguridad de Barack Obama o de la sobrevivencia de la política exterior de Estados Unidos*. *Norteamérica*, 8(2), 41-69. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&tipo=S1870-35502013000200002
- Vargas, A. (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Intermedio.
- Vega, G. (2002). *Seguridad nacional: concepto, organización, método*. Secretaría de Defensa Nacional.
- Vergara, C. R. (2012). Análisis de la política exterior en Colombia: Gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de Rumbo? *Equidad y Desarrollo*, 149-175.
- Viola, E., Leis, H.R. (2007). *A Hegemonia das Democracias de Mercado no Sistema Internacional do Início do Século XXI*. Insular.
- Wæver, O., Buzan, B., Kelstrup, M. y Lemaitre, P. (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. Pinter.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. McGrawHill.
- Weber, M. (1977). *Economía y sociedad*. Fondo de cultura económica.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>
- Weinstein, J. M., Porter, J. E. y Eizenstat, S. E. (2004). *On the Brink: Weak States and U.S. National Security*. Center for Global Development.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Wilson, E. (2008). Hard Power, Soft Power, Smart Power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616, 110-124. <https://www.jstor.org/stable/25097997>



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

ISBN 978-958-42-9985-7



9 789584 299857 >