

SEGURIDAD Y DEFENSA II

Luis Alexander Montero Moncada
Editor



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

 **Planeta**

SEGURIDAD Y DEFENSA II

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 II /Editor Luis Alexander Montero Moncada – Bogotá: Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, 2021.

Editorial: Editorial Planeta Colombiana S.A.

1 volumen: 188 Páginas, ilustraciones; 15x23cm.

ISBN 13: 978-958-42-9986-4 - ISBN 10: 958-42-9986-7

1. La geopolítica en la seguridad de la ONU: revisión conceptual y retos contemporáneos 2. Evolución del concepto de seguridad y defensa en la Organización del Tratado del Atlántico Norte 3. Evolución de los conceptos de seguridad y defensa en América Latina 4. La defensa en Brasil: el proceso de institucionalización y consolidación de una política de Estado 5. Evolución del concepto de seguridad y defensa 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

Escuela Superior de Guerra

Departamento Ejército

ESDEG-SIIA

Carrera 11 N.º 102-50

Bogotá D. C., Colombia

ISBN 13: 978-958-42-9986-4

ISBN 10: 958-42-9986-7

E-ISBN: 978-628-00-0069-5

DOI:

<https://doi.org/10.25062/9786280000695>

Editor

Luis Alexander Montero Moncada

Autores

Luis Alexander Montero Moncada

Danilo Chaparro Chaparro

William Augusto Trejos Manrique

William Ricardo Fernández Villamil

Jorge Luis Mejía Rosas

Nicolás Sergi Osorio Talero

Carlos Antonio Raposo de Vasconcellos

Guilherme Lopes da Cunha

Fabio Albergaria de Queiroz

Jesús María Díaz Jaimés

John Díaz Vargas

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.es>



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
PRÓLOGO	9
CAPÍTULO 1. LA GEOPOLÍTICA EN LA SEGURIDAD DE LA ONU: REVISIÓN CONCEPTUAL Y RETOS CONTEMPORÁNEOS	13
CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE	57
CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN DE LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA	93
CAPÍTULO 4. LA DEFENSA EN BRASIL: EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE UNA POLÍTICA DE ESTADO	115

CAPÍTULO 5.	139
EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL EN COLOMBIA	
AUTORES	169
REFERENCIAS	173

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 cuales 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 en 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 piensen estos términos. 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 titulado “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 A1 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 supervivencia 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”

LA GEOPOLÍTICA EN LA SEGURIDAD DE LA ONU: REVISIÓN CONCEPTUAL Y RETOS CONTEMPORÁNEOS*

*Luis Alexander Montero Moncada
TC. Danilo Chaparro Chaparro*

<https://doi.org/10.25062/9786280000695.01>

Resumen

El concepto de seguridad humana se interpreta como el aporte más contemporáneo de las Naciones Unidas a la discusión de seguridad. Sin embargo, es el fruto de la evolución conceptual que ha tenido la seguridad al interior de la organización, conforme a las diferentes etapas del sistema internacional y las tensiones que de él se han derivado. Así las cosas, este capítulo aborda el proceso de construcción del concepto de seguridad realizado por las Naciones Unidas desde una perspectiva

* 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 A1 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.

de seguridad colectiva, en función de los requerimientos de la Guerra Fría, con el fin de avanzar hasta la definición y posteriores matices que se han derivado del concepto de seguridad humana.

Palabras clave

Naciones Unidas, seguridad, seguridad colectiva, seguridad humana, seguridad multidimensional, sistema internacional.

Abstract

The concept of Human Security is interpreted as the most contemporary contribution of the United Nations to the security discussion. However, this concept is the product of the conceptual evolution that the concept of security has had within the organization, according to the different stages of the international system and the tensions that have arisen from it. This being the case, this chapter addresses the process of constructing the concept of security carried out by the United Nations, first from a collective security perspective, based on the requirements of the Cold War, to advance to the definition and subsequent nuances that have been derived from the concept of human security

Keywords

United Nations, Security, Collective Security, Human Security, Multidimensional Security, International System.

Introducción

En la actualidad, fruto de la globalización, las fronteras geográficas se superan con mayor facilidad. En palabras de Friedman (2002), se ha llegado a un aplanamiento de la tierra, observando así, que las distancias se cubren en menos tiempo y la información llega prácticamente y casi que de forma inmediata a todos los sitios del globo terráqueo; sin embargo, a la par de estas y otras ventajas, también las amenazas a la seguridad y defensa aumentan, mutan y se propagan con mayor facilidad, lo cual se convierte en un reto para los gobiernos a nivel mundial, debido a que, ante estos escenarios, están formando o fortaleciendo alianzas con organizaciones internacionales, admitiendo que es mediante la cooperación que pueden afrontar y lograr condiciones de paz adecuadas y duraderas.

De esta manera, y evidenciando el carácter transnacional adquirido por las amenazas actuales, las cuales se derivan no solo de las capacidades bélicas de otros países, sino de situaciones como la pandemia de la COVID-19, de actores de carácter no estatal, del narcotráfico y de otros fenómenos, se requiere un análisis claro sobre la forma en la cual la cooperación puede ayudar a los Estados a afrontar el contexto actual y a precisar cuál es la participación, el aporte y la pertinencia de que organizaciones (en este caso, las Naciones Unidas) pueden ofrecer a los gobiernos, para sustentar y fortalecer la defensa y la seguridad mundial.

Lo anterior permite presentar la pregunta de investigación, que busca ser resuelta en este capítulo: ¿Cuál es el contexto geopolítico que determina el alcance del concepto de seguridad que rige para las Naciones Unidas y su contribución en la seguridad cooperativa para el caso colombiano, de cara a mitigar las amenazas globales y transnacionales vigentes en la actualidad?

El análisis del contexto geopolítico que determine el alcance del concepto de seguridad que rige para las Naciones Unidas y su contribución en la seguridad cooperativa para el caso colombiano, de cara a mitigar las amenazas globales y transnacionales vigentes en la actualidad, hace necesario desarrollar los siguientes objetivos específicos: exponer la evolución del concepto de seguridad y defensa que fue adoptado por las

Naciones Unidas y determinar cuál ha sido la participación del Estado colombiano en operaciones de la paz (como miembro activo de las Naciones Unidas) y qué concepto de seguridad y defensa ha manejado.

Con el fin de dar sustento pertinente a la presente investigación, se va a usar la teoría que define la importancia del sistema internacional actual; para ello, se toma como referencia el concepto emitido por Orozco en el que indica que

los actores que componen el sistema internacional actual y tienen, Por lo tanto, la capacidad de crear, modificar, negociar y orientar las políticas, las instituciones y las reglas de juego internacionales, son los siguientes: los Estados nacionales (EN), las organizaciones interestatales o intergubernamentales (OIG), las organizaciones no estatales o no gubernamentales (ONG), las empresas multinacionales (EM) y los individuos influyentes (I) (2014, p. 104).

Ante lo cual, concluye el autor, que estos actores son decisores del poder mundial, mantienen una relación y tienen objetivos que se logran con base en consensos, acuerdos y métodos de cooperación e integración mutua.

1. Contexto geopolítico del surgimiento de las Naciones Unidas

Para comprender el contexto que dio origen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el año de 1945, es importante identificar que, anterior a su nacimiento, ya se habían suscrito tratados con características y fines similares. Uno de ellos fue el Tratado de Westfalia, firmado el 24 de octubre de 1648, el cual instauró las reglas modernas de las relaciones interestatales, hoy relaciones internacionales (Blin y Marin, 2008). De igual forma, al término de la Primera Guerra Mundial, el 28 de junio de 1919, se creó la Sociedad de las Naciones o Liga de las Naciones, catalogada posteriormente como un fracaso (Cubides, 2017), en razón a que no logró su propósito de evitar guerras de gran magnitud y surgió una Segunda Guerra Mundial, con consecuencias nefastas para la humanidad.

Durante la Segunda Guerra Mundial, en el año de 1942, el entonces presidente Roosevelt, el primer ministro Churchill, Maxim Litvinov de la URSS y TV Soong de China, firmaron “la Declaración de las Naciones Unidas” (ONU, 2020), lo cual representaría aquella alianza de países que se organizaría para conducir la guerra contra el régimen nazi; además, adquirieron el compromiso de definir y negociar la paz de manera conjunta. Esta fue la primera vez que se habló de ‘Naciones Unidas’.

Posteriormente, al término de la Segunda Guerra Mundial, los países aliados que vencieron en esta confrontación firmaron, de manera unánime, la Carta de la ONU, el 26 de junio de 1945, en la ciudad de San Francisco, y dieron origen formal a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual entró en vigor el 24 de octubre de 1945, una vez los Estados miembros reunieron los requisitos plenos requeridos (ONU, Sección Historia, 2020).

Por consiguiente, la ONU nació en un periodo de triunfalismo y estuvo motivada por los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial, como una manera de coaccionar y frenar, a través de la fuerza internacional, cualquier intento o intención de un Estado por desestabilizar la paz que se celebraba por aquellos días. Su tarea pareció fácil de cumplir, pero pronto este escenario cambió y prevalecieron los intereses ideológicos y estratégicos entre las naciones que se alzaban como potencias mundiales, lo cual trajo consigo un periodo de gran bipolaridad que fue difícil de afrontar por parte de este organismo; no obstante, a pesar de las dificultades encontradas casi que prematuramente, superó los impases iniciales, y, con el apoyo de la comunidad internacional y reconociendo la interdependencia entre los Estados, se fortaleció y encontró vigencia en el tiempo para seguir buscando la paz y la seguridad global.

1.1 Carta de la ONU y contexto para el nacimiento de la seguridad colectiva

La Carta de la ONU se convierte en el marco normativo de la Organización de las Naciones Unidas (Santa Cruz, 1995) y evidencia que la

seguridad colectiva fue el primer concepto que adoptó este organismo y sobre el cual ha sustentado el cumplimiento de su propósito de alcanzar y mantener la paz internacional.

Ziegler ha definido a la seguridad colectiva, en su sentido técnico, como:

Un sistema de Estados que se asocian, usualmente firmando un tratado, y adoptan un compromiso expreso por el que realizan dos cosas:(1) renuncian al uso de la fuerza para resolver las disputas con otro y (2) prometen usar la fuerza contra cualquiera de ellos que rompa la primera regla. Nótese que la seguridad colectiva comparte con el equilibrio de poder el principio “reunir fuerza para oponerse a la fuerza” o “acometer al agresor”. El agresor debe ser disuadido por la perspectiva de una aplastante coalición. Si la disuasión fracasa, el agresor será derrotado por la acción militar emprendida por esta coalición (1993, p. 4).

Es evidente que la seguridad colectiva no está nombrada ni definida de manera explícita en la Carta de la ONU, pero sus particularidades y preceptos sí se pueden deducir en los principios y mandatos que son promovidos en este documento. El solo hecho de que los Estados miembros, sin perder su autonomía e integridad nacional, y de forma colectiva, deleguen poder para cimentar la capacidad de la ONU y acepten sus mandatos para resolver diferencias y disputas a través del diálogo, sin hacer uso de la fuerza armada, excepto cuando un país amenace la paz internacional, se convierte en la mayor prueba del principio de colectividad sobre el que actúa este organismo.

Así, el hecho de observar que la seguridad colectiva se gesta y funciona por medio de un sistema de Estados asociados voluntariamente, se convierte en la cualidad distintiva de la ONU; organismo de carácter internacional conformado por varios Estados (actualmente más del 90 % del total de los países reconocidos a nivel mundial), con potestad delegada para decidir o actuar en pro de “mantener la paz y la seguridad internacional” (Fink, 2010) y respaldada por la unión de fuerzas, que le encomiendan

y aportan sus miembros a través de facultades o de recursos humanos y materiales, pero sin llegar a confundir u olvidar que su naturaleza corresponde a “una organización de naciones soberanas, no un gobierno mundial, que proporciona un mecanismo para ayudar a lograr soluciones a controversias o problemas para tratar prácticamente de cualquier cuestión que concierna a la humanidad” (Álvarez, 2006, p. 150).

El segundo aspecto mencionado por Ziegler, que identifica y correlaciona la seguridad colectiva con la ONU, es que los Estados que hacen parte de una organización “renuncian al uso de la fuerza para resolver las disputas con otro”. Este rasgo es claramente otro principio sobre el que obra la ONU y está contenido en el preámbulo y el primer capítulo de la Carta de la ONU, en el cual se decreta que este organismo se dispone a:

Practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada, sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos (ONU, 1945).

Un siguiente indicador de la seguridad colectiva implícito en los mandatos de la ONU es que la colectividad promete usar la fuerza contra cualquiera de ellos que rompa la primera regla (de renunciar al uso de la fuerza para resolver las disputas con otro). Para este caso, el artículo 2, numeral 4, de la Carta de la ONU precisa que “los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado” (ONU, 1945); además, el artículo 51 determina que “ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas” (ONU, 1945).

Esto reafirma que, consecuente con los preceptos de la seguridad colectiva, la ONU fundamenta su actuar en el principio de autodeter-

minación de los pueblos¹ y respeta la autonomía y jurisdicción interna de cada Estado, siempre y cuando no se “amenace la paz internacional” (ONU, 1945). Sin embargo, si esto llegara a pasar, de acuerdo con sus facultades, en representación de sus Estados miembros y en busca del bien común, la ONU implementará medidas que van desde el diálogo hasta el uso de la fuerza, con el objetivo de hacer cumplir sus mandatos (inclusive en los países no miembros).

Otro aspecto contenido en la Carta de la ONU, y relacionado con el concepto de seguridad, es la estructura dispuesta para su funcionamiento. El artículo 7 del capítulo III de este documento señala como órganos principales: “la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y una Secretaría” (ONU, 2021). “La garantía del control del recurso a la fuerza se halla en manos del Consejo de Seguridad en el marco del sistema de seguridad colectiva” (Alcaide y Carrasco, 1997), lo cual permite deducir que este órgano subsidiario es el responsable de evaluar, implementar y hacer realidad los conceptos de seguridad que son adoptados por la ONU, pero partiendo siempre de buscar soluciones dialogadas y de la aplicación de medidas coactivas, antes de usar la fuerza armada.

Asimismo, al observar que la ONU nació en el año de 1945, después de la Segunda Guerra Mundial, con las características y las dimensiones armadas que se demostraron en este conflicto, era lógico que, en la mente de la gran mayoría de los estrategas, la capacidad militar de los mismos Estados se visualizara como única amenaza a la seguridad y defensa internacional y que, en consecuencia, el mayor peligro fuera la invasión del territorio y la pérdida de la territorialidad.

Por ende, el objetivo de muchos líderes mundiales sería básicamente evitar nuevas confrontaciones armadas; factor que apresuró y consolidó la creación de la ONU, con la esperanza de poder unificar esfuerzos para lograr una seguridad colectiva y alcanzar y mantener la paz, evitando

1 El concepto de autodeterminación de los pueblos se basa en la premisa de que estos son titulares de determinados derechos. Esto significa instituir unos derechos diferentes de los que se reconocen tanto para los Estados como para las personas (Archibugi, 2004).

la guerra, pero sin renunciar a la posibilidad de usar la fuerza armada contra quienes amenazaran los intereses comunes. “El concepto de seguridad colectiva es el resultado de un enfoque moralista y legalista en los asuntos internacionales, que considera que la guerra es un mal moral” (Kan, 1979, citado en Álvarez, 2017).

De otra parte, frente al análisis para determinar qué concepto de seguridad adoptó la ONU en sus inicios, hay autores que afirman que el precepto con el que inicio este organismo fue el de la ‘seguridad defensiva’, y argumentan que:

Esta se encuentra amparada por la Carta de las Naciones Unidas en el artículo 51, mediante unas fuerzas armadas que desarrollan una infraestructura bélica, lo que supone una acción de contraofensiva para mantener la soberanía territorial. [La seguridad defensiva] está fundamentada en la conjunción de elementos políticos y militares, con el fin de asegurar que todos los Estados dirijan sus políticas conforme a la Carta de las Naciones Unidas y adopten una postura militar y un nivel de fuerzas que, al mismo tiempo de asegurar una defensa efectiva, no signifiquen una amenaza para otros Estados (Álvarez, 2017).

No obstante, al analizar este concepto y situarlo en un plano global, se podría decir que la seguridad colectiva incluye a la seguridad defensiva, puesto que su objetivo, especialmente al término de la Segunda Guerra Mundial y al inicio del periodo de la Guerra Fría, en términos generales, se encaminaba a que la ONU reuniera y uniera fuerzas provenientes de los Estados miembros para concentrarlas, ya fuera mediante el uso de la acción diplomática, el uso de medidas coercitivas o el uso de fuerzas armadas, en contra de países o Estados, cuyas intenciones previeran una irrupción a la paz y la estabilidad mundial; por supuesto, esto creó la necesidad de fortalecer las Fuerzas Militares y de reforzar las relaciones diplomáticas para realizar acciones coercitivas, no bélicas o disuasivas², en la resolución de diferencias.

2 La disuasión es uno de los instrumentos que está a disposición de los Estados para ejercer su poder;

Recapitulando este primer apartado, se observa que la ONU fue una iniciativa que se empezó a forjar en 1942 y nació en un periodo de posguerra mundial, en 1945, como un mecanismo internacional de carácter no gubernamental, con amplio respaldo y capacidad de concentrar poder y recursos de varios países y usarlos por medio de vías diplomáticas, medidas coercitivas o empleo de la fuerza armada contra cualquier nación que quisiera poner en peligro la paz global. Desde entonces, este organismo ha venido llevando a cabo su función y sus preceptos generales, bajo los postulados de la seguridad colectiva, buscando mantener el esquivo estado de paz y la seguridad internacional.

Como lo describe Carduch:

Las Naciones Unidas han arbitrado un complejo sistema de seguridad colectiva, destinado a garantizar la paz y la seguridad internacionales, articulado por: un principio general de renuncia al uso de la fuerza, unos procedimientos de solución pacífica de conflictos, un sistema combinado (mundial y regional) de medidas coactivas, incluyendo el uso de la fuerza, contra el Estado que viole el principio general y unos medios institucionales para propiciar el control de armamentos y/o el desarme (1993).

Consecuente con esto, el concepto de seguridad colectiva que adoptó en aquella época este organismo estaba enfocado a la protección del territorio de amenazas provenientes de las capacidades militares de los mismos Estados.

es decir, para emprender acciones dirigidas a influenciar el comportamiento de otros Estados, de manera congruente con sus intereses (Sodupe, 2006).

Tabla 1. Conceptos de seguridad

Organismo	Año	Concepto de seguridad adoptado	Amenaza	Observación
ONU	1945	Seguridad colectiva: concentración de poder de varios países. El diálogo es la primera medida para resolver las diferencias en el plano internacional. El uso de la fuerza armada colectiva es el último recurso.	Capacidad militar de los mismos Estados.	La preocupación en temas de seguridad y defensa para la época era la invasión del territorio por parte de otros países, como pasó en la Segunda Guerra Mundial.

Nota: Elaboración propia

1.2 La ONU en la posguerra mundial, el nacimiento de las operaciones de paz y su relación con la seguridad colectiva

En los siguientes años, casi que, de manera inmediata a la creación de la ONU, la sensación de una paz estable, supuestamente alcanzada al término de la Segunda Guerra Mundial, pronto empezaría a flaquear. Los países empezaron a reevaluar su posición en el contexto internacional y a crear los espacios adecuados para alcanzar sus objetivos nacionales. La amistad y la camaradería obtenida durante la guerra, que se esperaba que se mantuviera a lo largo del tiempo, pronto empezó a desaparecer y surgió una nueva disputa entre los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), con la intención de implantar el dominio mundial, de acuerdo con su conveniencia, intereses nacionales e ideologías políticas contrarios entre sí.

Ante este contexto nuevo e inestable, la ONU y la seguridad colectiva se convirtieron en un punto de disputa y demostración de poder entre las dos potencias mundiales de la época (EE. UU. y URSS), las cuales, de cierta manera, a través de este organismo, querían medir sus fuerzas y usar la colectividad para desarrollar y apoyar sus propios objetivos. Incluso, llegaron a desconocer los lineamientos de la ONU cuando fueron contrarios a sus aspiraciones.

Este contexto desalentador y la necesidad imperiosa de la ONU de mantener la seguridad internacional dieron origen a las operaciones de mantenimiento de paz, como una opción real para frenar los intentos por desestabilizar la paz en el plano mundial y lograr la aplicación efectiva de la seguridad colectiva. Lo anterior, fundamentado en que:

El incremento de desconfianza entre las potencias importantes hizo que el sistema original de seguridad colectiva e imposición de paz de la ONU se convirtiera en impracticable, llevando a que las Naciones Unidas usara las operaciones de mantenimiento de la paz como un mecanismo práctico para contener conflictos armados potenciales o actuales y para facilitar la resolución de estos conflictos mediante negociaciones y otros medios pacíficos a pesar de las restricciones políticas que resultaron de la Guerra Fría (Ram y Universidad Militar Americana, 2008, p. 3).

Las operaciones de paz (OMP) —definidas como el “conjunto de operaciones desplegadas bajo la autoridad de la organización (ONU) y que están formadas, según los casos, por ‘boinas azules’, si son grupos de observadores, o ‘cascos azules’, si son fuerzas militares armadas” (Gifra, 2013, p. 21)— se convirtieron en el punto de encuentro del poder proveniente de los Estados miembros y el interés internacional en torno a la paz y le permitió a la ONU tener una fuerza física y palpable para disuadir o usar contra países que incumplieran o pusieran en riesgo la seguridad y el interés mundial.

Este nuevo recurso adoptado por la ONU ganó aceptabilidad dentro del contexto internacional y fue visto como un ayuda para la búsqueda de la paz, mediante la adopción de principios y características como “la legitimidad, la distribución de la carga y la capacidad de desplegar y mantener efectivos militares y policiales en cualquier lugar del mundo, integrándolos con el personal civil de mantenimiento de la paz, para promover el cumplimiento de mandatos multidimensionales” (Department of Peacekeeping Operations, 2008).

La dirección de las OMP, conforme a los Capítulos VI, VII, VIII y XII de la Carta de la ONU (Department of Peacekeeping Operations, 2008), quedó delegada al consejo de seguridad, quien dentro de sus responsabilidades, podía recomendar maneras de resolver controversias o pedir la mediación del secretario general (Miró y Carmen, 2006) o en su defecto y bajo este contexto, desplegar personal de la ONU alrededor del mundo cuando fuere necesario. Para ello, hasta finales del decenio de 1980 las OMP fueron dirigidas por intermedio de la Oficina de Asuntos Especiales de la ONU y a partir de 1992 se creó el Departamento de Operaciones de Paz (DOP), dependencia que continúa cumpliendo esta tarea (Mantenimiento de la Paz - ONU, s.f.).

En cumplimiento de la seguridad colectiva, la aplicación de las OMP busca cumplir las siguientes cinco tareas: primera, prevención de conflictos (*conflict prevention*); la cual busca a través de las medidas estructurales o diplomáticas, prevenir y evitar que las tensiones interestatales o intraestatales escalen; segunda, establecimiento de la paz (*peacemaking*), llevado a cabo, cuando existen partes que ya están en conflicto, su aplicación requiere de medidas usualmente diplomáticas, para abordar progresivamente los conflictos y lograr que las partes en hostilidad lleguen a un acuerdo negociado; tercera, mantenimiento de paz (*peacekeeping*), actividad que se enfoca a preservar la paz que se ha logrado entre aquellas partes que culminan una confrontación; cuarta, imposición de la paz (*peace enforcement*), es como tal la imposición de medidas coercitivas, incluido el uso de fuerza militar, con el objetivo de restablecer la paz y la seguridad internacional en contextos en los que el Consejo de Seguridad ha determinado la existencia de amenazas o violaciones a la paz y/o actos de agresión y quinta, la construcción de paz (*peacebuilding*), refiere a las medidas encaminadas a fortalecer los Estados en todos sus niveles, para que tengan la capacidad de gestionar y reducir el riesgo de caer en un conflicto y logren un desarrollo sostenible que cimienten y guíen a la obtención de paz y seguridad (Department of Peacekeeping Operations, 2008).

En cualquiera de los anteriores contextos, el desarrollo de las OMP ocasiona tensiones y un grado de complejidad, como consecuencia de las relaciones que necesariamente nacen entre los Estados que brindan

los recursos humanos y materiales para conformar las unidades que van a participar de la operación, los Estados receptores o en conflicto y por supuesto las directrices emanadas por la ONU, siendo por ello necesario que una OMP deba:

Ser autorizada por el Consejo de Seguridad y solicitada por el Estado respectivo. Cumplido este requisito, y para estar en condiciones de desplegar la operación, se debe suscribir entre las Naciones Unidas y el gobierno anfitrión, bien un acuerdo del Estado de las Fuerzas (*State of Forces Agreement [SOFA]*) o un Acuerdo del Estado de la Misión (*State of Mission Agreement [SOMA]*) (Cerde Dueñas, 2013).

Asimismo, frente al uso de la fuerza, es claro que, bajo el concepto de seguridad colectiva, la ONU establece que esta es la última opción, por lo que mayoritariamente, el poder y recursos delegados por los Estados miembros se usa para disuadir o en caso extremo, como defensa de sus integrantes, siendo por ello necesario, identificar cuáles OMP “cuentan directa y expresamente con una autorización por parte del Consejo de Seguridad, de aquellas otras que no cuentan con una autorización, pero que se enmarcan claramente en el capítulo VII de la Carta, ya que la situación ha sido calificada como una amenaza a la paz” (Grifa Durall, 2013, p. 48).

Otro rasgo que identifica las OMP con la seguridad colectiva, es que estas conforman y destinan cuerpos o unidades para desplegar en donde sean requeridas, bajo una organización que puede ser: “Grupos de observadores, compuestos por un número reducido de oficiales militares desarmados o fuerzas de mantenimiento de paz (FMP), más numerosas y constituidas por unidades de infantería armadas de forma ligera” (Iglesias, 2001). Cualquiera de estos dos tipos de unidades, bajo el concepto de colectividad, poseen además un respaldo económico y logístico suministrado por los Estados miembros de la ONU, facilitando su operación y el cumplimiento de las misiones trazadas.

La primera OMP se denominó ‘Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua’ (ONUVT) y se inició en 1948 tras el

despliegue de observadores militares en Oriente Medio con la misión de “vigilar la observancia del Acuerdo de Armisticio entre Israel y sus vecinos árabes” (Mantenimiento de la Paz - ONU, s.f.). Un año después de este primer intento por lograr la paz en el medio oriente, el 24 de enero de 1949, la ONU envía un grupo de observadores militares para intervenir en la controversia entre India y Paquistán con la misión de vigilar la línea de cesación del fuego en Jammu y Cachemira, conformando así una nueva OMP denominada ‘UNMOGIP’ (ONU, s.f.).

Posteriormente a estas dos primeras operaciones de paz, en 1956 se desarrolló la primera OMP armada, denominada:

Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU 1), desplegada para responder a la crisis de Suez. En 1960 se establece la operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), la cual fue la primera misión a gran escala, en donde participaron casi 20.000 soldados, de los que perdieron la vida 250 elementos, sentando así la premisa, que la guerra de carácter no Estatal, sería el nuevo riesgo a la seguridad internacional. En los sesentas y setentas [sic], la ONU estableció misiones de corto plazo en Nueva Guinea, Yemen y la República Dominicana, e iniciaron despliegues de larga duración en Chipre (UNFICYP) y el Medio Oriente (UNEF II, FNUOS y FPNUL) (ONU, 2021).

Entonces, las operaciones de mantenimiento de la paz se convierten en una prueba real y evidente de la seguridad colectiva, esto deduciendo que son un mecanismo colectivo que dispone la ONU para hacer cumplir sus decisiones, en su compleja implementación concurren tres actores: “la ONU, Estados que aportan recursos y países anfitriones”, cuyo poder y sostenimiento se deriva del aporte de cada Estado y su intervención se da en el ámbito interestatal e intraestatal.

De igual forma, al examinar que la primera OMP que autorizó la ONU desarrollar, fue en el conflicto que surgió en el medio oriente, después de la Segunda Guerra Mundial y que básicamente se ocasionó a raíz de “la falta de consenso de los palestinos a que los judíos se asentaran en

sus tierras y la masiva llegada de judíos de todas partes del mundo y su expansión mediante la construcción de viviendas y campos para la labranza” (Ortega, 2018), permite evidenciar, que las amenazas desde aquella época, dejaron de ser exclusivas del deseo expansionista de los Estados y surgieron nuevos actores de carácter no Estatal, con ideologías culturales y religiosas, que se convirtieron en un peligro para el orden internacional.

Con ocasión de ello, desde entonces, dichos grupos extremistas o fundamentalistas, vienen retando y poniendo a prueba el concepto de seguridad colectiva, haciéndolo parecer inefectivo e ineficaz. Esta idea es acentuada en algunos sectores cuando se observa que la ONU al año 2000, no ha podido concluir el conflicto que se dio en aquella región, desde la conformación del Estado de Israel en el año de 1948 y continúa vigente, e inclusive con incremento del terrorismo, ante lo cual Miró y Carmen afirman: “Estos primeros esfuerzos de las Naciones Unidas no tuvieron éxito. Hoy, 57 años después, lamentablemente, los conflictos armados entre estas cuatro naciones continúan” (2006).

En todo caso y si bien es cierto que el establecimiento de las OMP no cumplió plenamente con las expectativas de lograr el propósito de alcanzar y mantener la paz mundial, estas, si han contribuido a lograr la estabilidad en ciertas regiones y a bajar la intensidad y mermar las atrocidades de la guerra y de cierta manera, su acción disuasiva complementada con la diplomacia, evitaron nuevas guerras mundiales con características y consecuencias que a la luz de diferentes analistas, hubieran sido catastróficas para la humanidad.

Resumiendo, las OMP nacen de forma inmediata con la seguridad colectiva, de allí que se conviertan en un complemento, que le ha permitido a la ONU, cumplir con su misión. La destinación de fuerzas armadas o personal civil y recursos para su conformación, por parte de sus Estados miembros, se convierte en una fuerte evidencia y característica de la seguridad colectiva. El panorama mundial bajo el que se originaron permite afirmar que su enfoque estaba concentrado hacia el plano internacional y a la protección o resguardo de las fronteras de países en conflictos, lo cual es otra semejanza con el concepto de seguridad colectiva que adoptó la ONU desde sus inicios.

Tabla 2 OMP-ONU concepto de seguridad

Organismo	Año	Concepto de seguridad adoptado	Amenaza	Enfoque
OMP – ONU.	A partir de 1948	En si fueron un complemento a la seguridad colectiva, aplicada siguiendo los siguientes parámetros: bajo solicitud de un Estado en conflicto, respetando la soberanía e independencia estatal de cada país. Emplea el poder de los Estados miembros, como acción disuasiva antes de acciones reales. El uso de la fuerza en la mayoría de las participaciones está autorizado solo en defensa propia de los integrantes de la ONU.	Continuaba siendo la capacidad militar de los mismos Estados. Nuevas amenazas de carácter estatal o regional, surgidas como consecuencia de nacionalismos, creencias religiosas y diferencias culturales, lo que ampliaba el campo de acción de seguridad colectiva, pero sin perder de vista, el enfoque de seguridad hacia la soberanía física de los Estados.	Este mecanismo de la ONU, tiene como finalidad ser garante y veedor imparcial, de los acuerdos pactados y el respeto de las normas internacionales, cuando existan conflictos entre países, o entre estos con grupos no estatales.

Nota: Elaboración propia.

1.3 La ONU y la seguridad colectiva frente a la Guerra Fría

Tomando como referencia el fin de la Segunda Guerra Mundial que fue cuando en si se dio la creación formal de la ONU, se pueden definir tres periodos, en donde la evolución de las amenazas a la seguridad en el plano internacional, le han definido el contexto de actuar de este organismo. El primero de ellos es la Guerra Fría, el segundo la Posguerra Fría y por último el siglo XXI, cada uno de ellos, tienen marcadas diferencias entre sí y por su puesto la forma de desarrollar el concepto de seguridad de la ONU varía, haciendo la salvedad, de que el sentido de colectividad que llevó a su origen y sobre el que soporta su actuar, se mantiene hasta la actualidad.

En cuanto al periodo de la Guerra Fría, es casi imposible determinar a partir de cuándo se dio, “para algunos la Guerra Fría comienza en el preciso instante que la Segunda Guerra Mundial termina. Para otros, en cambio, parte mucho más atrás, nada menos que en 1917” (Alburquerque, 2011, p. 13). No obstante, McMahon (2003) menciona que “cualquier explicación del comienzo de la Guerra Fría debe tener como punto de partida el fin de la Segunda Guerra Mundial”, lo que resulta acertado y apropiado para señalar que esta fue la misma fecha que marcó el inicio de esta época para la ONU.

La Guerra Fría y la posguerra Fría fueron dos épocas claramente diferenciadas entre sí, con características únicas en el contexto internacional y con retos propios y únicos para la ONU. De allí que Boutros-Ghali haga referencia a “dos generaciones de operaciones para el mantenimiento de la paz, a saber: una generación de operaciones desplegadas durante la Guerra Fría y una generación de operaciones posteriores” (1993a, citado en Vallejo, 2015, p. 20).

Los cambios que experimentó el mundo durante la guerra fría fueron grandes y hubo muchas dificultades que le impidieron a la ONU lograr un orden internacional anhelado. Por un lado, durante esta época, se revivieron las diferencias ideológicas y la bipolaridad, entre EE. UU. y la URSS (aliados de la Segunda Guerra Mundial), quienes despertaron un afán bipolar e interés por ejercer el dominio y control mundial y desataron una carrera armamentista para fortalecer sus capacidades, entre ellas las nucleares, cuyos efectos ya habían sido evidenciados en Hiroshima y Nagasaki. Paralelamente, nace la preocupación de otra guerra mundial que, ante la capacidad atómica de estos dos países, aseguraba la destrucción mutua, lo cual fue evitado a través de la diplomacia bajo la llamada ‘teoría de la disuasión nuclear’ (Sodupe, 1991), que fue posteriormente definida por Kenneth Waltz, como una estrategia en la que un Estado le infunde miedo a otro sin llegar atacarlo, no por la dificultad de lanzar el ataque en sí, sino por las consecuencias de su reacción (2013, citado en Chinchilla, 2018).

Por otro lado, ya sin la presión que significó la Segunda Guerra Mundial, en muchas regiones y países se despertaron o surgieron diferencias

ideológicas, políticas, culturales, religiosas, etc., que desembocaron en guerras (algunas de ellas persistentes en la actualidad), ya no exclusivamente de carácter interestatal (guerra de Corea), también intraestatal.

Durante la Guerra Fría, lo que sí es evidente es que muchos de estos conflictos, fueron influenciados o respaldados por la URSS o los EE. UU, según la conveniencia y filiación ideológica de los mismos y otros, simplemente fueron ignorados por no estar en el plano de interés de estos dos países, como las guerras de base étnica que se originaron en Medio Oriente y África especialmente.

Esto de cierta manera, demuestra que muchos de los conflictos ocurridos durante la Guerra Fría, aunque no fueron directamente ocasionados o entre EE. UU. y la URSS, sí fueron consecuencia del expansionismo y/o subsidiados por estas potencias y a la sombra de la ONU. Frente a ello, Robert McMahon indicó con asertividad que:

Las raíces inmediatas de la Guerra Fría, al menos en un sentido general y estructural, se hunden en la intersección entre un mundo postrado por un conflicto global devastador y las recetas opuestas para la creación de un orden internacional que Washington y Moscú pretendían imponer a un mundo moldeable destruido por la guerra (McMahon, 2003, p. 17).

Ante esta situación, la ONU a través de la diplomacia y del concepto de seguridad colectiva, de alguna manera ayudo a prevenir nuevas guerras mundiales, pero no evitó las guerras regionales y sus consecuencias devastadoras, en razón a que esta organización, prácticamente quedo inoperante, ante el panorama que le plantearon los EE. UU. y la URSS y a raíz de la carrera armamentista de muchos países, que se apresuraron a mejorar sus capacidades militares con respecto a su rival o vecino próximo, bajo el posterior llamado ‘dilema de la seguridad’ (Sodupe, 1991), lo que aumentaba el temor de que una tercera guerra mundial, se pudiera desatar.

Este complejo panorama, distrajo a la ONU y le impidió observar y actuar, en algunas regiones del mundo, en donde se gestaban conflictos

no estatales, los cuales, fueron ignorados por no ser en el momento de interés mundial, convirtiéndose en un desierto de la comunidad internacional, porque posteriormente estas guerras supuestamente regionales, irrumpieron y afectaron la tranquilidad global y se hicieron difíciles de erradicar o al menos controlar, como se afirma a continuación:

Las nociones tradicionales de seguridad, plasmadas durante la Guerra Fría, se preocupaban principalmente de que un Estado fuese capaz de contrarrestar amenazas externas. A las amenazas contra la paz y la seguridad internacionales se las solía considerar como amenazas provenientes desde afuera del Estado (Capítulo 7 de la Carta de la ONU) (Fink, 2010).

Al anterior y ya de por sí difícil horizonte para la ONU, en el que, por un lado, las dos potencias mundiales de la época restringían su actuar y por otro lado las nociones de seguridad del momento limitaban la atención de nuevas amenazas, se sumó la creación de organizaciones regionales lideradas por EE. UU. o por la URSS, como la OTAN en el año de 1949. Esto, le dificultó aún más a este organismo, en el marco de la seguridad colectiva, adoptar y aplicar medidas coercitivas o sanciones en contra de determinados Estados, en pro de mantener la paz internacional, porque estos aun siendo parte de esta organización, podían llegar a retar o desatender las normas impartidas, por ser subsidiario de un país hegemónico o hacer parte de una organización regional. Carduch (1993), cita lo siguiente:

Como lo ha destacado Ziegler, la seguridad colectiva no es incompatible con las alianzas, pero desde luego la existencia de alianzas institucionalizadas de un alcance regional (OTAN; ANZUS), constituyen un serio freno a la dinámica de confianza y cooperación que demanda esa seguridad colectiva. En el caso extremo, la principal amenaza para la sociedad internacional puede proceder de la rivalidad entre dos o más bloques aliancistas, frente a, o sin los que, no es posible articular un auténtico sistema de seguridad colectiva (Carduch, 1993, p. 6).

Fue tanta la encrucijada de la ONU en aquel momento, que prácticamente cualquier decisión adoptada por esta organización, era cuestionada, no apoyada o sencillamente desatendida por EE. UU. o por la URSS, un claro ejemplo de ello fue las tensiones que rodearon la decisión de la ONU, para apoyar a Corea del sur cuando Corea del norte la invadió.

La guerra de Corea, suscitada por el deseo de Corea del Norte de imponer su gobierno comunista en toda la península coreana, a la luz de la Carta de la ONU, fue una muestra clara de la afectación del orden internacional, por lo que se supondría que la comunidad mundial amparada bajo la seguridad colectiva y representada por la ONU, debía operar con prontitud y en apoyo al Estado agredido, pero no fue así. “Más aún, el comienzo de la Guerra de Corea, en junio de 1950, fue el acontecimiento que precipitó el primer enfrentamiento militar directo entre Estados Unidos y las fuerzas comunistas y, más que ningún otro, el que convirtió la Guerra Fría en una lucha global” (McMahon, 2009, p. 67).

Finalmente, la ONU en medio de dichas dificultades, mediante la resolución 82 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de fecha 25 de junio de 1950, autorizó la intervención de tropas de esta organización para apoyar a Corea del Sur contra la invasión de Corea del Norte. Según Alcaide y Carrasco (1997), fue “el espejismo de la intervención de Naciones Unidas en Corea (1950)”; fue una decisión con la que la URSS no estuvo de acuerdo y no apoyó lo que demostró la división y fractura de la fuerza colectiva que representaba la ONU y que, finalmente, terminó acentuando las diferencias de las partes en conflicto y, por ende, prolongando la disputa en el tiempo.

Los mandatos de la ONU y el concepto de seguridad colectiva fueron superados y relegados por el poder ostentado por dos de sus miembros (EE. UU. y URSS), los cuales incrementaron y sobrepusieron sus intereses ideológicos a la paz y tranquilidad mundial y a partir de la guerra de Corea dieron un impulso a las guerras regionales y la carrera armamentista, lo cual sumió al mundo en una dinámica nefasta. Algunos autores consideran que:

Es difícil exagerar el impacto que el conflicto de Corea causó en la Guerra Fría. No sólo condujo a su intensificación y su expansión geográfica, amenazando con provocar un enfrentamiento más amplio entre Estados Unidos y las potencias comunistas, y fomentando la hostilidad entre el Este y el Oeste, sino que tuvo también como resultado un enorme aumento de los gastos de defensa estadounidense y una militarización y globalización de la política exterior norteamericana (McMahon, 2009, p. 93).

Sin embargo, para la ONU era evidente que continuar adoptando decisiones como las que se tomaron frente a la guerra de Corea, finalmente no le representaría mayores beneficios ni contribuciones a la paz mundial, ni tendría efectos frente a los EE. UU. y la URSS, por lo que fortaleció y empezó a desarrollar su capacidad diplomática y poder blando y su participación se encaminó a disuadir o evitar que se desataran acciones entre Estados de menor relevancia en el plano internacional, al respecto se afirma que:

El secretario general Dag Hammarskjöld sabía que no era mucho lo que podían hacer las Naciones Unidas en el caso de un conflicto de intereses directo entre las superpotencias en el contexto de la Guerra Fría. Pero tenía presente que, de presentarse la oportunidad, tal vez podría atajar las controversias entre potencias menores y evitarles la atracción gravitacional de la pugna entre las superpotencias (Ramcharan, s.f.).

En este mismo sentido, y frente a la carrera nuclear que estaba en pleno auge, la ONU adoptó la ‘diplomacia preventiva’, como una forma de cumplir su propósito y poder intervenir pacíficamente ante acciones que pudiesen representar graves daños para la humanidad, bajo un concepto de seguridad colectiva. Una demostración clara de lo anterior se dio en 1962, en la denominada ‘crisis de los misiles’, allí el papel desarrollado por el secretario general U Thant para prevenir este enfrentamiento nuclear fue catalogado como “el más espectacular ejemplo de

diplomacia preventiva que figura en los anales de las Naciones Unidas” (Ramcharan, s.f.).

A pesar de esta nueva fortaleza de la ONU, no fue suficiente para prevenir los posteriores conflictos. Así EE. UU. dirigió su esfuerzo e interés nacional hacia “Indochina en donde EE. UU., ejerció el control de Vietnam del sur y buscó invadir la parte norte” (Leal, 2003), originando la catastrófica guerra de Vietnam, en la cual surgieron actores irregulares que demostraron una nueva debilidad de la seguridad colectiva y de las técnicas empleadas por los ejércitos regulares.

Esta no era la única región que ingresaba a esta bipolaridad mundial del comunismo y el capitalismo. Así también, luego de la revolución cubana, “la región latinoamericana ingresó en forma activa –aunque como actor secundario– al concierto de la Guerra Fría” (Leal, 2003), y se dio por sentado que esta dinámica, y sus consecuencias, dejaron de ser exclusivas de Europa y Asia y se trasladaron y anidaron en todos los rincones del mundo, con efectos difíciles de resolver que superaron de lejos la capacidad de la ONU para lograr la paz mundial.

Resumiendo este aparte, se observa que las características bipolares que se vivieron en la Guerra Fría, promovidas por las dos grandes potencias de la época, convirtieron y dieron ocasión a una guerra ideológica mundial con incidencia en prácticamente todos los lugares del mundo. Por otro lado, también se despertaron diferencias étnicas que llevaron a guerras regionales o intraestatales que fueron descuidadas, lo cual hizo que se incrementaran y, posteriormente, incidieran en el plano internacional.

La Guerra Fría fue además una guerra más mundial que las propias guerras mundiales; por ella, fueron afectadas naciones de los cinco continentes, y es que en realidad fue muy difícil escapar de una guerra que se infiltró –a veces de forma invisible– en el devenir de cada una de las sociedades del mundo, incluso en aquellas que practicaron una perfecta neutralidad (la cual no era posible, en cualquier caso). La Guerra Fría fue una guerra universal, no solo por su alcance global, sino también porque se libró con todas las armas imaginables: todo valía en su juego, todo contaba, nada se resignaba al azar (Alburquerque, 2011, p. 13).

Esto reveló, por una parte, que la ONU, era insuficiente para actuar ante la contrariedad ideológica de los EE. UU. y la URSS en donde cada uno pretendía imponerse y dominar el mundo bajo la idea de que lo único bueno era o el comunismo o el capitalismo y no había cabida para concepciones medias, o se era de un bando o se era del otro; y por otra, que la seguridad colectiva, no fue concebida para afrontar amenazas o actores en algunos casos no estatales y en otros estatales, pero con técnicas irregulares y con incidencias nacionalistas, culturales y étnicas fuertes.

Es así como se afirma que, en la Guerra Fría, “ya no se estaba ante un régimen internacional de equilibrio multipolar y el advenimiento de un sistema basado en la ‘seguridad colectiva’, encarnado por la ONU, no que regía realmente la conducta internacional” (Blin y Marin, 2008, p. 10). Esto permite comprobar que mientras algunos países en la época buscaron sobreponer sus intereses en el contexto mundial, otros, en cambio, víctimas de la bipolaridad, empezaron a encerrarse en sus fronteras para combatir a aquellos grupos alzados en armas que ponían en riesgo a los gobiernos legítimamente reconocidos.

La Guerra Fría también enseñó a la comunidad mundial que los conflictos tradicionales en los que participaban Estados plenamente identificados y conformados como tal y con objetivos expansionistas, como ocurrió en la Segunda Guerra Mundial, dejarían de ser la única preocupación para el orden internacional y entrarían a este contexto, actores no estatales con ideologías políticas, religiosas y culturales, entre otras, que nacieron y se incrustaron en sociedades y regiones con bajo desarrollo e incapacidad gubernamental. Esto implicó diferenciar y clasificar los países en aquellos desarrollados o del primer mundo, a los que la posguerra les traería buenos augurios de desarrollo y progreso, y aquellos del tercer mundo, en donde la proliferación de múltiples factores (como la pobreza, la guerra, el narcotráfico, etc.) se convertiría en su característica distintiva.

El surgimiento de problemas como el narcotráfico, con capacidad de traspasar fronteras y afectar inclusive a los países del primer mundo, hizo que la visión política y la cooperación interestatal se dirigiera hacia naciones que tuvieran problemas internos, con el fin de que adquirieran

la capacidad de gobernar, contener actos de violencia internos y evitar su incidencia en el plano mundial. Además, se empezó a analizar que la seguridad no se lograría solo con tener capacidades militares fuertes, sino que sería necesario complementar la seguridad colectiva para afrontar las nuevas amenazas con mayor eficiencia.

En busca de soluciones, se propusieron algunos conceptos, como ‘seguridad compartida’, en 1982, a raíz del informe realizado por el primer ministro sueco Olof Palme, titulado “Seguridad compartida un programa para el desarme” (Romero, 1992); entre otras cosas, este buscaba resolver el dilema de la seguridad a través de “interpretar el concepto mismo de seguridad, dándole una dimensión internacional que sobrepase los límites estrictos de un país” (Romero, 1992).

Dicho de otra forma, la seguridad colectiva se enfocaba en hacer que los países dejaran de concebir su seguridad como una situación meramente interna y propia (y a las fortalezas armadas como la única forma de mantenerla) y que, en cambio, ampliaran su visión al contexto internacional (siendo este un espacio en el que las naciones tenían oportunidad para desarrollarse desde ámbitos culturales, económicos, etc.).

La seguridad compartida fue una aproximación al concepto de seguridad cooperativa, que adoptaría la ONU en el periodo de la posguerra. Su objetivo difería del de la seguridad colectiva, en que ya no se buscaba sancionar desde y con el poder internacional a los Estados que amenazaran la paz mundial, sino que su finalidad era establecer ayudas mutuas entre los mismos países, con la intención de garantizar su seguridad y desarrollo. “La seguridad común (compartida) se sustenta en el compromiso político de los Estados de renunciar al empleo de la fuerza, complementándose con la implementación y profundización de políticas de desarme” (Griffiths, 2011, p. 117).

Finalmente, para el caso de la ONU, la Guerra Fría le heredó un panorama mundial que le permitiría recibir más apoyo y cooperación internacional, fortalecerse, recuperar su importancia y adquirir mayor poder para tomar decisiones que permitieran lograr la misión encomendada. Significaría que este organismo tendría la autonomía y el realce

que se proyectó cuando se estableció, pero enfrentaría amenazas mundiales para las cuales, en aquella época, ningún país estaba preparado.

Con el fin de la Guerra Fría se creyó que llegaría una era de estabilidad, cooperación y menos amenazas a la seguridad mundial. También se pensó que la tendencia de disminución de la importancia de los Estados nacionales y su mayor interdependencia fortalecerían las decisiones multilaterales para beneficio de la humanidad. Esta visión se cumplió, en buena medida, para los países más prósperos y para la mayoría de sus habitantes. Pero para el denominado Tercer Mundo, la utopía de alcanzar su soberanía plena dentro de un nuevo orden mundial se derrumbó y la inestabilidad continuó marcando a sus sociedades (Leal, 2003).

Estas precisiones llevan a deducir, y podrían permitir afirmar que la Guerra Fría terminó para los EE. UU. y otros países del primer mundo con la caída de la URSS; no obstante, apenas iniciaba para otras naciones (especialmente aquellas con capacidades económicas y gubernamentales débiles y con sociedades con necesidades insatisfechas). Un claro ejemplo de ello es Colombia, en donde aún continúa una guerra con un fuerte tinte ideológico que provino desde aquella época y que pareciera ser cada día más difícil de culminar.

En resumen, la Guerra Fría trajo como beneficio para la ONU el fortalecimiento de su capacidad diplomática en el contexto internacional, pero también propagó y dio origen a nuevos conflictos de carácter intraestatal. Por esta razón, es necesario que el concepto de seguridad colectiva evolucione y se adapte al nuevo contexto global.

Tabla 3 Concepto de seguridad adoptado por la ONU en la Guerra Fría

Organismo	Periodo	Concepto de seguridad adoptado	Amenaza	Enfoque
ONU.	Guerra Fría	Seguridad colectiva, nuevos enfoques, seguridad cooperativa.	Continuaban siendo los Estados una amenaza a la seguridad. Nuevos grupos armados no estatales, como las guerrillas de Vietnam, las guerrillas de Latinoamérica, entre otros. En todo caso hasta el final de la Guerra Fría, las amenazas seguían siendo evaluadas frente a la capacidad de afectar las fronteras y soberanía de los países.	La ONU, desarrollo la capacidad diplomática. Su actuar fue en países en donde los EE. UU. o la URSS no tenían intereses y su labor centrada en ayudar a mantener la soberanía y fronteras de los Estados.

2. Nuevos enfoques en seguridad y defensa de la ONU en la posguerra Fría: seguridad compartida

El periodo de la posguerra (aprox. 1991 – 2001) representó un nuevo escenario de participación para la ONU. En esta época los efectos resultantes de la bipolaridad y enfrentamiento ideológico de EE. UU. y la URSS durante la Guerra Fría, empezaron a traer consecuencias especialmente en países con falta de desarrollo y poca eficiencia y capacidad gubernamental. Asimismo, “los EE. UU. pasaron a ser la potencia dominante no solo a escala regional, sino a escala global” (Gaspar, 2003) y este fue otro aspecto que le dio evolución y, si se puede decir, libertad de acción a la ONU.

Las luchas ideológicas dejaron de ser a nivel internacional, pues ya siendo EE. UU. la única potencia mundial, tomaría el liderazgo e influiría en las relaciones diplomáticas y al interior de los países, se empezaron a generar una serie de movimientos revolucionarios, algunos de ellos recién aparecían y otros ya gestados durante la Guerra Fría, siendo en ambos casos consecuencias directas de este último periodo.

Las naciones que tenían capacidad gubernamental fuerte y sociedades desarrolladas, se lograron sobreponer a estos nuevos riesgos, pero en aquellos lugares en donde no había desarrollo ni autoridad, las nuevas amenazas, sustentadas y excusadas en las supuestas luchas sociales, encontraron el ambiente propicio para anclar sus ideologías y posteriormente, se fueron fortaleciendo con dineros de actividades ilícitas y a través de tendencias como la globalización, encontraron la oportunidad para traspasar fronteras, haciendo que la inestabilidad y la situación interna de muchos países, dejara de ser solo un asunto de carácter gubernamental y entrara en la agenda internacional.

En este nuevo panorama la comunidad mundial, inició a evaluar y proyectar un nuevo escenario mundial de cooperación y a definir conceptos de seguridad contemporáneos, pues los que se tenían hasta entonces habían sido formulados con base en amenazas provenientes de otros países y no para enfrentar los nuevos peligros a la paz mundial, que ya para aquella época se gestaban al interior de Estados inestables y en muy poco tiempo, trascenderían y afectarían el orden global.

La ONU por su puesto, ya con mayor libertad de acción y en cierta manera liderada y apoyada por los EE. UU, no podía dejar de lado la imperiosa necesidad de reevaluar lo hasta entonces alcanzado y proyectarse a los retos que le esperarían en el futuro.

Este mismo periodo de la posguerra amplió el punto de vista frente a mantener la seguridad internacional y llevó a estudiosos y pensadores a definir y emitir conceptos, como el de 'la defensa colectiva', como un complemento para la seguridad internacional, entendiendo que para lograr la paz mundial, es importante ayudar a los países a lograr su estabilidad interna, y ante lo cual, el presente enunciado conceptualiza que, "a diferencia de la defensa colectiva, la seguridad colectiva está dirigida

hacia todo ataque producido dentro de la comunidad” (Álvarez, 2017).

En la época, fue evidente que, ante el nacimiento de nuevas amenazas, los gobiernos especialmente de países en vía de desarrollo se vieron obligados a pedir apoyo a la colectividad internacional representada en las diferentes organizaciones como la ONU, para garantizar su seguridad y defensa. Así, se realizaron y estructuraron conceptos desde diferentes ámbitos, tendientes a aprovechar el poder y la autoridad emanada de la colectividad para generar esfuerzos comunes y hacer frente a las nuevas amenazas, que para aquellos años estaban en pleno auge.

Dentro de estos esfuerzos, la ONU mediante la resolución 45/58 de la asamblea general, entre mayo de 1991 y julio de 1992, convocó a un grupo de expertos de varios países, para que elaboraran un estudio sobre conceptos y políticas de seguridad defensiva, en el que mencionó que:

El objetivo de la ‘seguridad defensiva’ es el lograr una condición de paz y seguridad en el mundo de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta de la ONU. Aquí el concepto de seguridad defensiva se basa en el reconocimiento de que su logro depende de la creación de las condiciones políticas y militares necesarias para eliminar las amenazas a la paz y seguridad internacional a través de una transformación en las relaciones entre los Estados, de manera que cada Estado pueda sentirse seguro ante una eventual amenaza militar externa (Fink, 2010).

Como muestra este autor, es indudable que las relaciones diplomáticas y la cooperación internacional generan un ambiente de seguridad y tranquilidad, que benefician y le facilitan a la ONU cumplir su propósito.

Estos análisis al final de la Guerra Fría fueron trascendentales para la evolución y reafirmación de la ONU en el plano global, porque le mostraron al mundo un nuevo panorama en el cual las amenazas a la seguridad deberían ser evaluadas con respecto de la capacidad de las Fuerzas Armadas de los mismos países. También teniendo en cuenta los grupos de carácter no estatal que ya empezaban a dar fuertes demostraciones de violencia y terrorismo.

Fue así como la comunidad internacional, representada mayoritariamente en la ONU, complementó y amplió la visión y cobertura de su primer concepto de seguridad colectiva, con el concepto de seguridad cooperativa, en busca de dar nuevas herramientas a este organismo para afrontar a las nuevas amenazas decididamente y con un enfoque nuevo y fortalecido.

Posteriormente, Evans (1996) mencionaría que la seguridad cooperativa es:

Un enfoque que enfatiza más en la confianza y la seguridad, que en la disuasión; es incluyente más que excluyente; no limita el ingreso de miembros; favorece el multilateralismo más que el bilateralismo; no privilegia las soluciones militares sobre las no militares; supone que los Estados son los actores principales en el sistema de seguridad; no exige la creación de instituciones de seguridad formales, pero tampoco las rechaza; y sobre todas las cosas, resalta el valor del diálogo sobre una base multilateral (citado en Álvarez, 2017).

Estas apreciaciones enunciadas por Evans demuestran que la ONU, a partir de la seguridad cooperativa, dejaría de ser reactiva y se convertiría en un organismo activo en el plano internacional. Así, en lugar de mantenerse a la espera de que se suscitaran agresiones a la paz mundial para hacer uso del poder colectivo, buscaría anticiparse y prevenir el surgimiento de nuevas amenazas (aprovechando las facultades otorgadas y la cooperación y ayuda mutua entre gobiernos). “Mientras la seguridad cooperativa actúa antes, previniendo el surgimiento de conflictos que puedan alterar la seguridad de los Estados miembros, la seguridad colectiva actúa neutralizando el conflicto una vez que este ya ha surgido, es decir en forma curativa” (Hardy, 2003).

Como ya se ha descrito, la seguridad colectiva es un concepto que en ningún momento ha sido desecho por la ONU, pues es mediante la concentración de poder otorgado por la colectividad, que este orga-

nismo se sustenta, se mantiene vigente en el tiempo y el concepto de seguridad cooperativa. Andrés Fink, (2010), sugiere dos importantes situaciones en torno a la seguridad cooperativa, la primera es que esta se acerca e identifica con la seguridad colectiva y la segunda, es que en ella pueden concurrir Estados que están unidos por una comunidad de valores, dispuestos voluntariamente a construir más consensos y más medidas de prevención.

Estas apreciaciones demuestran que la seguridad colectiva es y continuará siendo la esencia de la ONU, y que los conceptos posteriores al respecto no han surgido con la intención de suprimirla, sino de complementarla. Es este el caso de la seguridad cooperativa, que le amplió el campo de acción y facultó a la ONU para actuar y traspasar fronteras de los Estados de manera directa o indirecta, cuando las amenazas no gubernamentales estén en capacidad de trascender en el plano internacional o simplemente estén afectando gravemente a la soberanía e integridad de un Estado miembro.

Haciendo un recuento hasta este punto, se puede comprender que el concepto de seguridad colectiva, adoptado en un primer momento por la ONU, nació para prevenir amenazas provenientes de Estados legalmente reconocidos en el orden mundial. Sin embargo, cuando la bipolaridad de los EE. UU. y la URSS se trasladó al interior de muchos Estados y se originaron grupos de carácter no Estatal con capacidad de desestabilizar la paz mundial, se motivó la creación del concepto de seguridad cooperativa, con el cual la ONU podría emplear el poder delegado de los Estados miembros para tomar acciones en contra de países que supusieran un riesgo para la tranquilidad mundial y también para apoyar y ayudar a los gobiernos de Estados inestables a fortalecer sus condiciones y capacidades militares para contrarrestar grupos armados ilegales internos.

Tabla 4 Resumen concepto de seguridad adoptado por la ONU, periodo de la posguerra Fría

Organismo	Periodo	Concepto de seguridad adoptado	Amenaza	Enfoque
ONU.	Posguerra Fría	Seguridad cooperativa en complemento de la seguridad colectiva.	Continuaban siendo los Estados una amenaza a la seguridad. Nuevos grupos armados no Estatales (grupos guerrilleros, como las guerrillas de Vietnam, las guerrillas de Latinoamérica, entre otros.	La ONU, bajo este concepto buscaba actuar antes de que surgieran los conflictos. Para ellos buscaba fortalecer los gobiernos, para que estuviesen en capacidad de contrarrestar sus propios grupos al margen de la ley.

Consecutivamente, a finales del siglo XX, aparte de las amenazas provenientes de países reconocidos en el orden mundial y de grupos armados de carácter no estatal, surgen y se empiezan a contemplar nuevos peligros, provenientes y causados por situaciones del orden social, como la degradación del medio ambiente, la pobreza, las necesidades básicas insatisfechas, el contrabando, el calentamiento global, la migración, etc. Estos factores, además de servir como combustible de los grupos al margen de la ley, también demostraron tener la capacidad de afectar la paz mundial por sí solos y obligaron a la ONU a redefinir y completar la seguridad colectiva y la seguridad cooperativa con la ‘seguridad humana’.

3. La seguridad humana un concepto tan amplio como tan complejo

Hacia finales del siglo XX, entre otras, cosas como consecuencia de la globalización, el espacio físico dejó de ser la única y real preocupación de los gobiernos y de sus mismas poblaciones, empezaron a surgir otros peligros, con particularidades y características propias y únicas, difíciles

de contrarrestar por las fuerzas militares y policiales de los Estados. Las fronteras en sí seguían siendo de interés de cada Estado, pero para sus habitantes dejaron de ser importantes y los grupos armados y las manifestaciones de descontento social, dieron inicio a nuevos conflictos. En consecuencia, se afirma que:

El fin de la Guerra Fría provocó un cambio en el carácter de los conflictos y amenazas. Actualmente la mayoría de los conflictos tienen carácter intraestatal. A diferencia de la existencia de guerras entre Estados, en muchos países el Estado representa mayores amenazas a los individuos que la presencia de conflictos armados (Rojas y Álvarez, 2012, p. 12).

Los grupos intraestatales, que surgieron en la posguerra Fría, junto con problemas sociales que se incrementaron con mega tendencias como el cambio climático, la pobreza, la sobrepoblación, etc., se hicieron más visibles y se convirtieron en un serio problema y preocupación para la paz y la estabilidad internacional. Estas nuevas amenazas que nacieron en muchas partes, como consecuencia de la incapacidad gubernamental y corrupción de los entes del Estado, serían difíciles de identificar y de contrarrestar y obligaron a la comunidad internacional a reevaluar nuevamente sus conceptos y técnicas que, hasta entonces, estaban establecidos para alcanzar y mantener la seguridad. En este sentido, se afirma a continuación que:

A finales de los años ochenta, con la apertura política de la Unión Soviética que marcó el fin de la guerra fría, se debilitó el concepto del ‘enemigo externo’, y se volvió a presentar la idea en los círculos académicos -no sólo estadounidenses- de que era necesario equilibrar el concepto de seguridad nacional incluyendo otros aspectos de naturaleza no estratégica, así como una serie de nuevas amenazas que eran consideradas ‘como el principal enemigo de la estabilidad política y democrática’, tales como el narcotráfico, el terrorismo, la degradación del medio ambiente, la deuda y la pobreza, entre otras (Lama, 1998).

En este entorno, surge el cuestionamiento, en las naciones a nivel global representadas en la ONU, de cómo hacer para preservar la seguridad internacional, llegando a concluir, que para ello, primero se debía lograr la paz y la tranquilidad interna de los países, lo cual se lograría, a través de la aplicación de preceptos como la concentración de recursos y poder que ofrece la seguridad colectiva, complementados con el fortalecimiento de los gobiernos estatales, que propone la seguridad cooperativa y con una nueva dimensión enfocada a mejorar las condiciones de vida de la sociedad a nivel mundial, que se propone alcanzar con la seguridad humana. Al respecto, Ocampo menciona que.

En el terreno de la seguridad internacional, nos hemos dado cuenta hace mucho tiempo de que la defensa colectiva de las fronteras de los Estados hace que estos estén más seguros que si confiaran únicamente en sus propias defensas. Un argumento muy similar puede plantearse respecto de los nuevos tipos de amenazas a la seguridad que vulneran la soberanía de los Estados, como el contagio financiero o la degradación ambiental. La mitigación de estas amenazas requiere la cooperación y la aceptación de la soberanía como un bien que, en esos casos, es mejor que se provea y asegure de manera colectiva (2015, p. 100).

Las consecuencias de la inestabilidad social y de los peligros derivados llevaron a que la ONU tomara cartas en el asunto, debido a que este fenómeno tomaría más fuerza y se posicionaría como la mayor causa de nacimiento de las amenazas a la seguridad internacional, conforme se deduce de lo expuesto por Huntington:

Algo menos de la mitad de los 48 conflictos étnicos en curso en el mundo a principios de 1993, por ejemplo, tenían como protagonistas a grupos procedentes de civilizaciones diferentes. La perspectiva civilizatoria llevaría al secretario general de la ONU y al secretario de Estado de los EE. UU. a concentrar sus esfuerzos

pacificadores en aquellos conflictos que tengan muchas más posibilidades de escalar y convertirse en conflictos más amplios (1997, p. 29).

Así nació la seguridad humana, como un complemento a la seguridad colectiva y cooperativa que la ONU había adoptado en épocas anteriores y enfocada a prevenir los focos y causas de desestabilización mundial y degradación de vida de los habitantes, como la pobreza, la drogadicción, el cambio climático, entre otros. De cierta manera, bajo este precepto, la ONU usaría el poder de la comunidad internacional, para ayudar a crear espacios adecuados de desarrollo social y evitar así, que los descontentos sociales adquieran fuerza y se tornen violentos y lleguen a amenazar la seguridad nacional e internacional.

La ONU, en la Asamblea General del 10 de septiembre de 2012, refería que la seguridad humana es “un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos” (Asamblea General, 2012). Esto se ha convertido en la nueva ruta de orientación de la ONU, que continúa bajo el amparo y poder que le otorgan los Estados miembros, pero enfocada como tal al ser humano y su relación con el medio y el gobierno.

No obstante, el anterior enunciado no significa que a partir de aquella fecha fue que la ONU empezó hablar sobre la seguridad humana, dado que ya desde el año de 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe sobre desarrollo humano, titulado “Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana”, se refería a este concepto y destacaba cuatro características principales del mismo la “universalidad, interdependencia de sus componentes, centrada en las personas y mejor garantizada mediante la prevención temprana” y, a su vez, enunciaba siete ámbitos relacionados: “seguridad económica, alimentaria, de la salud, del medio ambiente, personal, comunitaria y política” (Dependencia de Seguridad Humana - ONU, 2012).

Bajo la dirección de la ONU, se estableció toda una estructura para facilitar y hacer efectiva la aplicación de la seguridad humana, lo que

realizó su importancia e interés a nivel mundial para la aplicación y realización de esta iniciativa. De resaltar, en el año 1999, se creó el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana y se estableció la red de seguridad humana, con el propósito de promover este concepto y hacerlo parte de todas las políticas nacionales e internacionales. En el año 2000, durante la Cumbre del Milenio, el entonces secretario general Kofi Annan exhortó a la comunidad internacional a llevar adelante, como objetivos del nuevo milenio, los programas de “Libertad para vivir sin temor” y de “Libertad para vivir sin miseria”. En el 2001, se estableció la Comisión sobre Seguridad Humana, con el propósito de “movilizar el apoyo y la promoción de una mayor comprensión de la seguridad humana, perfeccionar el concepto de seguridad humana como instrumento operacional y elaborar un plan de acción concreto para su aplicación” (Dependencia de Seguridad Humana - ONU, 2012).

Como se aprecia, la seguridad humana es una iniciativa que cambió y evolucionó la forma de alcanzar y mantener la seguridad; desde cierto punto de vista, da por sentado que una nueva guerra mundial, como la última que se vivió, seguramente no se volverá a dar. La sociedad y su forma de vivir se convirtieron en el foco de atención de la ONU y esto ha tenido acogida a nivel mundial. Las siguientes apreciaciones sobre la seguridad humana permiten calcular su extensión, aunque también ponen a pensar en cómo lograrlo (desde el concepto colectivo de la ONU):

El meollo del concepto nuevo reside en que, como allí se enfatiza: 1) La seguridad está centrada en las personas, no en los Estados; 2) Las amenazas para la seguridad de la persona incluyen amenazas y condiciones que no siempre se han clasificado como amenazas a la seguridad del Estado; 3) La gama de agentes no se circunscribe únicamente al propio Estado; y 4) La consecución de la seguridad humana no incluye solamente a la protección de la persona, sino que también brinda los medios de valerse por sí misma. Esto comprende gobernabilidad, igualdad ante los recursos y necesidades básicas, protección contra la pobreza, acceso a servicios sociales básicos, inclusión frente a marginalización, protección contra la discriminación, protección suficiente frente a los desastres naturales, degradación ambiental y ecológica (Fink, 2010).

Es decir que la seguridad humana tiene un enfoque que parece alejarse del término de seguridad, esto en razón a que, su propósito, tiende a remplazar las funciones que todo gobierno debiera tener, su logro, se puede ver como una irrupción a la soberanía e independencia de los Estados. De igual modo, la dificultad para llevar a la práctica la seguridad humana, reside en la imposibilidad de fijar parámetros comunes de actuación y aceptables para todas las sociedades a nivel mundial y en el conflicto que se crea, al tratar de contrarrestar ciertos peligros que nacen del descontento social y que en muchas ocasiones son causados o promovidos por gobiernos, a los que la ONU, como principio fundamental, les respetará su autonomía.

La seguridad humana es un concepto que tiene perspectivas interesantes e importantes, pero su efectividad para aportar a la tranquilidad y a la paz global, se ve cuestionada y es poco creíble, en razón a que su enfoque abarca infinidad de problemáticas sociales que son propias del carácter interno de un país (pobreza, cambio climático, corrupción, servicios básicos, educación, economía, etc.) y paralelamente incorpora y atiende problemas relacionados a la seguridad y diplomacia internacional, lo cual y como lo presenta Fink (2010): “Si bien todo está relacionado entre sí, pensamos que puede resultar peligroso a la hora de intentar entendernos sobre aquello de lo que estamos hablando o acerca de lo que estamos discutiendo, si dentro de un concepto hacemos entrar demasiados elementos”.

Por otra parte, Francisco Rojas Aravena, secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), refiere un punto de vista distinto al mencionar que “el concepto de seguridad humana no reemplaza, ni subestima las condiciones clásicas de la seguridad, más bien las complementa. La seguridad humana se preocupa y ubica el centro de la seguridad en las personas y las comunidades más que la seguridad tradicional del Estado” (Rojas, 2012, p. 5).

Lo que menciona este autor sobre la seguridad humana adoptada por la ONU es consecuente y se ajusta al contexto actual. Aun cuando tiene una visión social, no es un término independiente de la seguridad colectiva, dado que la ONU es en sí una colectividad de países cuyo

propósito es alcanzar y mantener la paz a nivel mundial. En tal sentido, toda acción que emprenda, o concepto que adopte con respecto de ello, será respaldado por los Estados miembros, que finalmente deciden si algo se hace o no y, además, aportan los recursos para el cumplimiento de sus planes y la implementación de sus postulados:

Los enfoques desde la seguridad humana (SH) en adelante serán ampliatorios y extensivos en las tres dimensiones tenidas en cuenta por Cardona (2004): ‘tres tipos de expansión en torno al entendimiento sobre la seguridad: vertical, entre lo internacional-global pasando por lo social y humano; horizontal, en la ampliación de los temas que trascienden lo estratégico-militar’, porque el objeto referente ya no será el Estado, ni como sujeto a proteger ni como sujeto principal de amenaza externa (Cardinale, 2017).

Para concluir este título, se determina que la seguridad humana implementada por la ONU es un concepto que tiene como propósito, y está concentrado, en la atención de las condiciones sociales insatisfechas y los fenómenos que en ello inciden (como la falta de recursos, el cambio climático, etc.). Sin embargo, a pesar de su contexto de actuación, no se considera independiente, sino como complementaria de la seguridad colectiva y cooperativa que tienen un propósito más afín a mantener la soberanía territorial y gubernamental de los Estados.

Es indudable que los retos para alcanzar la efectividad de la seguridad humana son innumerables, pero es necesaria su implementación para el contexto actual, en el cual la globalización ha desvanecido las fronteras físicas y ha provocado que todo se difunda con mayor rapidez, inclusive el terrorismo, y que la estabilidad humana sea imprescindible para la seguridad internacional.

Por último, y analizando que “el mantenimiento de la paz es una cuestión política y su éxito final depende de procesos políticos activos y sostenibles o de la perspectiva real de un proceso de paz” (Mantenimiento de la Paz - ONU, 2020), se recalca que, en cuanto a la aplicación de la seguridad humana, la responsabilidad recae sobre cada Estado y no

solamente sobre la comunidad internacional (que representa la ONU), puesto que cada gobierno, con el reconocimiento de su autonomía e independencia, tiene la obligación de garantizar y administrar las condiciones sociales, a fin de evitar que se desborden las situaciones internas de inestabilidad y afecten el plano interestatal.

Tabla 5 Concepto de seguridad adoptado por la ONU (finales siglo XIX, comienzos de siglo XXI y hasta la actualidad)

Organismo	Periodo	Concepto de seguridad adoptado	Amenaza	Enfoque
ONU.	Finales siglo XIX y comienzos siglo XXI – hasta la actualidad	Seguridad humana, en complemento de la seguridad colectiva y cooperativa.	La seguridad colectiva y cooperativa, tenían como amenazas las capacidades militares de otros países y grupo armados de carácter no estatal, respectivamente. La seguridad humana es un concepto que se enfoca en atender y ayudar a cada gobierno a mejorar las condiciones sociales insatisfechas de la población, para prevenir el nacimiento de factores y grupos al margen de la ley.	Dictar o tomar medidas a nivel internacional, tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población o mitigar efectos que las puedan llegar a deteriorar como el cambio climático, las sequías, etc.

Nota: Elaboración propia a partir de las fuentes.

4. Colombia: buscando oportunidades frente a la ONU

El Estado colombiano firmó y se acogió a los mandatos de la ONU, desde la misma creación de este organismo en el año de 1945; desde entonces, este país no ha sido ajeno ni ha estado exento de las situaciones y consecuencias que se dieron en el contexto internacional durante los

diferentes periodos que se marcaron luego de la Segunda Guerra Mundial, como lo fueron la Guerra Fría, la posguerra Fría y finales del siglo XIX y comienzos del XXI hasta el día de hoy.

Colombia, bajo la dirección de la ONU, ha tenido una importante, pero discreta, participación en tareas encaminadas a lograr la estabilidad mundial. Su aparición en este organismo se dio rápidamente cuando obtuvo su primera elección como miembro no permanente, en enero de 1947 (puesto que ocupó posteriormente en 7 ocasiones) (Naciones Unidas, 2020). En los años posteriores, integró importantes misiones para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, llevadas a cabo, bajo la dirección de la ONU, en países y regiones como Corea, Camboya, Haití, Canal de Suez, Sinaí, África Occidental y Centroamérica, entre otros (Congreso de la Republica de Colombia, 2016). Sin embargo, a pesar de esta excelente labor, el conflicto armado interno ha consumido los recursos, los esfuerzos y la atención del sector defensa y le ha impedido tener una mayor preponderancia y aparición en el plano mundial.

Como se mencionó anteriormente, la dinámica y la rápida evolución de las amenazas hacen que las fronteras físicas y conocidas sean insuficientes para contener su actuar delictivo, haciendo necesario una mayor cooperación internacional para poder contrarrestarlas o, por lo menos, mitigar sus consecuencias.

Ante esta dinámica global, en las últimas décadas, Colombia empezó a revisar detalladamente sus modelos de seguridad internos, así como los acuerdos que al respecto estaban suscritos con la ONU, con la finalidad de recibir apoyo para afrontar y contener los nuevos peligros a la seguridad nacional, bajo un concepto de cooperación, y aportar miembros de las FF. AA. con experiencia y conocimiento en el conflicto interno para que integren las fuerzas multinacionales de paz (en contraprestación y adicional a las cuotas anuales que Colombia paga para financiar cada operación que es establecida por el Consejo de Seguridad).

Recientemente, el 26 de enero de 2015, Colombia firmó el acuerdo marco con las Naciones Unidas, referente a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de la ONU, para las operaciones de mantenimiento de la paz, y lo introdujo a la legislación interna mediante

la Ley 1794 de julio de 2016, con el objeto de “identificar los recursos que el gobierno proporcionará a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para el cumplimiento de los mandatos autorizados por el Consejo de Seguridad”, entre ellos y como se indica en el artículo II de este documento “1. Unidades del ejército, 2. Unidades navales, 3. Unidades de la fuerza aérea y 4. Unidades de policía” (ONU - Gobierno de Colombia, 2015).

Con este tipo de acuerdos, las fuerzas armadas debido a su experiencia en conflictos armados de carácter no internacional pueden realizar aportes importantes a la comunidad mundial para la búsqueda y el establecimiento de la seguridad. Otro argumento que valida el deseo del Estado colombiano de participar con militares, ya no solo como observadores de paz, sino directamente en la conformación de las unidades de las fuerzas multinacionales ONU, es “lograr una sostenibilidad del aparato militar colombiano en el postconflicto, aprovechando la experiencia y capacitación de los hombres y mujeres de las fuerzas militares en operaciones humanitarias y de paz” (Mateus, 2014, p. 18).

En resumen, desde la firma de la Carta de la ONU, en 1945, Colombia ha tenido una participación activa en las OMP y recientemente está adelantando acciones tendientes a conquistar un mayor protagonismo en este ámbito, con el propósito de aprovechar el conocimiento las FF. MM. en conflictos internos y externos y buscar otros espacios de acción y de sostenimiento para el sector defensa.

De otro lado, el tema de la participación en operaciones de paz no es lo única relación que el Estado colombiano está fortaleciendo con la ONU. En este aspecto, también adoptó los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los ha venido implementando en sus diferentes políticas de gobierno, lo que permite ratificar que Colombia está comprometida y empeñada en exportar conocimiento en aspectos relacionados con la seguridad y defensa y en seguir y cumplir los mandatos que la ONU emite con respecto de la seguridad humana, como una fórmula de lograr la estabilidad interna y contribuir al establecimiento del orden mundial, respectivamente.

Conclusiones

El hecho de que la creación de la ONU se haya consolidado al final de la Segunda Guerra Mundial, fue lo que llevó a este organismo a adoptar el concepto de ‘seguridad colectiva’, como un precepto coherente que le permitirá guiar sus funciones al logro y mantenimiento de la paz internacional.

No obstante, las dinámicas cambiantes del contexto internacional, que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial y que definieron tres épocas claramente diferenciadas entre sí (la Guerra Fría, la posguerra mundial, finales del siglo XIX y comienzos del siglo XXI hasta la actualidad), trajeron consigo la evolución de las amenazas a la paz mundial, lo cual obligó a analizar y desarrollar nuevos conceptos de seguridad que fueran efectivos y, a su vez, acordes para cada una de estas épocas.

Así, la seguridad colectiva que nació junto con la ONU, para garantizar el orden internacional, y que se mantuvo en la Guerra Fría, se complementó durante la posguerra Fría, con la seguridad cooperativa que emergió para ayudar a los gobiernos a contener el actuar de grupos intraestatales. Estos conceptos se perfeccionaron simultáneamente con los preceptos de la ‘seguridad humana’, que emergieron a finales del siglo XIX y se mantienen hasta el día de hoy, con el objeto de dirigir y emitir directrices tendientes a fomentar el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes en cada Estado y evitar que la población insatisfecha se convierta en el cultivo del terrorismo.

Sin embargo, es importante comprender que, a pesar de que la ONU tenga apoyo internacional para contribuir a mejorar las condiciones de vida de las sociedades inestables, son los gobiernos, los que, bajo un sentido de independencia y autonomía, tienen la mayor responsabilidad al respecto.

Para finalizar, se debe destacar que Colombia no ha sido ajena al contexto internacional y ha tenido una participación importante en las misiones y tareas llevadas a cabo por la ONU; de hecho, actualmente y ante un posconflicto interno eventual, busca tener una mayor coopera-

ción en las OMP, no solo con observadores de paz, sino integrando directamente las fuerzas multinacionales, como una manera de contribuir con su experiencia y conocimiento en este campo y permitir mantener la operatividad y el alistamiento de sus FF. AA. Todo esto se convierte en una oportunidad valiosa que debe ser aprovechada y explotada en su situación actual.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE*

CR. (RA) William Augusto Trejos Manrique

TC. William Ricardo Fernández Villamil

<https://doi.org/10.25062/9786280000695.02>

Resumen

El presente capítulo realiza un estudio sobre la evolución del concepto de seguridad y defensa que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha construido, desde su creación hasta el periodo contemporáneo. En ese sentido, se hace evidente el estudio por etapas del sistema internacional, arrancando con la reorganización de un mundo después de la Segunda Guerra Mundial, pasando por la Guerra Fría, la posguerra

* 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 A1 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.

Fría, la amenaza terrorista global y la etapa contemporánea. El capítulo aborda las discusiones doctrinarias más importantes impulsadas por la organización y analiza la aplicación de las interpretaciones de seguridad y defensa, no solo en lo teórico, sino en el desarrollo de las operaciones.

Palabras clave

OTAN, seguridad, defensa, doctrina, operaciones.

Abstract

This chapter conducts a study on the evolution of the concept of Security and Defense that the North Atlantic Treaty Organization has built, from its creation to the contemporary period. In this sense, the study by stages of the international system becomes evident, starting with the reorganization of a post-World War II world, going through the Cold War, the Post-Cold War, the global terrorist threat, and the contemporary stage. The chapter addresses the most important doctrinal discussions promoted by the Organization and analyzes the application of the interpretations of Security and Defense, not only in theory, but also in the development of operations.

Keywords

NATO, Security, Defense, Doctrine, Operations.

Introducción

La OTAN es una alianza político-militar creada en el año de 1949 mediante el Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington D. C., el 4 de abril, bajo los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas que promueven la convivencia en paz de todos los pueblos, con el propósito de preservar valores de libertad, libre determinación, democracia, seguridad y velar por el bienestar de los países ubicados en la zona del Atlántico Norte (OTAN, 1949).

El propósito de la OTAN es el de garantizar la libertad y la seguridad de sus miembros por medios políticos y militares, a través de la parte política se promueve los valores democráticos y permite a los miembros consultar y cooperar en asuntos de seguridad y defensa para resolver sus problemas, crear confianza y a largo plazo prevenir los conflictos. Mientras, que la parte militar es la fortaleza de la organización, en caso de que fracasen los esfuerzos diplomáticos y emprenden operaciones de gestión de crisis. Estas se llevan a cabo en virtud del artículo 5, cláusula de defensa colectiva del Tratado de la OTAN, o en virtud de un mandato de las Naciones Unidas, actuando solo como alianza, o en cooperación con otros países y organizaciones internacionales (OTAN, 2020).

En la actualidad, la OTAN cuenta con 30 miembros, siendo Norte de Macedonia el último país en ingresar dentro de la alianza, lo cual fue en el año 2020. La asociación con la OTAN está abierta a cualquier otro Estado europeo que respalde los principios del tratado y contribuya a la seguridad del área del Atlántico Norte. Asimismo, la OTAN lleva a cabo diferentes asociaciones con más de 40 países alrededor del mundo en temas políticos de seguridad con los cuales hay diálogo y cooperación para los temas de interés mutuos (OTAN, 2020).

Tabla 1 Países miembros de la OTAN

Albania	Croacia	Estados Unidos	Islandia	Macedonia del Norte	Portugal
Alemania	Dinamarca	Estonia	Italia	Montenegro	Reino Unido
Bélgica	Eslovaquia	Francia	Letonia	Noruega	República Checa
Bulgaria	Eslovenia	Grecia	Lituania	Polonia	Rumania
Canadá	España	Hungría	Luxemburgo	Países Bajos	Turquía

Nota: Elaboración propia

Dentro de esos 40 países con los que la OTAN tiene relaciones de asociación se encuentra Colombia, que es reconocida como socio global desde el mes de mayo de 2017, siendo el único país de Latinoamérica que tiene ese estatus, a pesar de estar ubicada más allá de la zona Euroatlántica. El Programa de Asociación y Cooperación Individual, firmado por Colombia, le permite participar en todo el rango de las actividades de cooperación. El estar asociados con la organización militar de mayor capacidad en temas de seguridad y defensa del mundo es una oportunidad única para la construcción de capacidades de las Fuerzas Militares (OTAN, 2017).

De acuerdo con lo anterior, se analizarán tres momentos importantes, considerados hitos históricos en la Organización del Tratado Atlántico Norte, tales como; Nacimiento de la OTAN y Guerra Fría, Reunificación de Europa en la post Guerra Fría y la OTAN después de los atentados del 11 de septiembre del 2001. Por lo tanto, es de la mayor relevancia dar a conocer los conceptos políticos en seguridad y defensa adoptados en el Tratado fundacional en sí mismo y los conceptos estratégicos de la organización. Así, se podrá responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál ha sido la evolución del concepto de seguridad y defensa en la OTAN?

1. Organización del Tratado Atlántico Norte en la Guerra Fría

En el periodo comprendido entre 1945 a 1949, en el contexto de la posguerra y en la búsqueda de una recuperación económica y social, los países de Europa occidental y Estados Unidos de América se preocuparon por los intereses expansionistas de la Unión Soviética, a pesar de haber adquirido previamente compromisos de reducir su sistema de defensa y desmovilizar sus fuerzas; sin embargo, los líderes soviéticos siguieron manteniendo sus Fuerzas Militares, sin disminuirlas, ni desmovilizarlas, de acuerdo con los compromisos adquiridos (OTAN, 2006).

Las observaciones a la Carta de las Naciones Unidas y de los acuerdos internacionales alcanzados al final de la Segunda Guerra Mundial, no garantizarían la soberanía nacional o la independencia de los Estados democráticos frente a la amenaza de agresión externa o subversión interna. La imposición de formas de gobierno no democráticas, la represión de la oposición, de los derechos y libertades humanas y civiles básicas en muchos países de Europa central y oriental, así como en otras partes del mundo, agravaron esos temores sobre los objetivos ideológicos del Partido Comunista Soviético (OTAN, 2006).

Entre 1947 y 1949, las amenazas por parte de la URSS a la soberanía de Noruega, Grecia, Turquía y otros países de Europa Occidental, el golpe en Checoslovaquia (conocido como el golpe de Praga o febrero victorioso) y el bloqueo ilegal de Berlín, son una serie de acontecimientos políticos que llevaron la preocupación occidental a un punto crítico (OTAN, 2006).

La firma del Tratado de Bruselas en marzo de 1948 marcó la determinación de cinco países de Europa Occidental - Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido; para desarrollar un sistema de defensa común y reforzar los vínculos entre ellos de manera que puedan resistir las amenazas ideológicas, políticas y militares a su seguridad.

El Tratado de Bruselas representó el primer paso en la reconstrucción de la seguridad de Europa Occidental después de la guerra y creó la Organización de Defensa de la Unión Occidental. También fue el primer

paso en el proceso que condujo a la firma del Tratado del Atlántico Norte en 1949 y a la creación de la Alianza.

Debido al progresivo incremento del avance socialista, se decide crear una coalición más fuerte que la misma Europa Occidental, se empezaron a realizar negociaciones entre Estados Unidos y Canadá y algunos países de Europa, donde se invitaron a países como; Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal, que buscaban como principio el cumplimiento del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Estas negociaciones culminaron con la firma del Tratado de Washington en abril de 1949, que introdujo un sistema de seguridad común basado en una asociación entre estos 12 países (OTAN, 2006).

La Alianza del Atlántico Norte se fundó sobre la base de un tratado entre los Estados Miembros. El Tratado, más allá de una simple organización multilateral de defensa, es una comunidad de valores que aboga por sus derechos individuales y sus obligaciones internacionales de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Los países miembros se responsabilizan a compartir los riesgos y responsabilidades de la seguridad colectiva y se comprometen a no contraer ninguna otra obligación internacional que pueda entrar en conflicto con el tratado (OTAN, 2006).

Desde la creación de la OTAN, hace más de medio siglo, su objetivo central ha sido garantizar la defensa y la seguridad inmediata de sus países miembros. Hoy en día, esta sigue siendo su tarea fundamental, pero su objetivo principal se ha ido transformando para que la Alianza pueda hacer frente a nuevas amenazas y afrontar nuevos desafíos (OTAN, 2006).

Cabe aquí resaltar que entre los catorce artículos que se firmaron al constituir la Alianza, para preservar y promover la estabilidad y el bienestar del área del Atlántico Norte, sin diferenciar la importancia de los otros, los numerales 1, 5 y 6³, describen con mayor categoría el compro-

3 Artículo 1. Las Partes se comprometen, tal como se establece en la Carta de las Naciones Unidas, a resolver cualquier controversia internacional en la que puedan estar involucradas por medios pacíficos, de manera que no se ponga en peligro la paz, la seguridad y la justicia internacionales, y abstenerse en sus relaciones internacionales de la amenaza o el uso de la fuerza de cualquier manera incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas (OTAN, 2019).

Artículo 5. Las Partes resuelven que un ataque armado contra uno o varios de ellos en Europa o América del Norte se considerará un ataque contra todos y, en consecuencia, acuerdan que, si se produce un ataque armado de este tipo, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva; reconocido en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la

miso de todos los aliados para salvaguardar la defensa colectiva en pro de la paz y seguridad.

En 1949, el objetivo principal del Tratado del Atlántico Norte era crear un pacto de asistencia mutua para contrarrestar el riesgo de que la Unión Soviética tratara de extender su control de Europa Oriental a otras partes del continente. Todos los países participantes estuvieron de acuerdo en que esta forma de solidaridad estaba en el centro del Tratado, específicamente en el artículo 5 sobre la defensa colectiva y este, es un componente clave de la Alianza.

Durante el periodo comprendido entre 1949 y 1955, la alianza aumento el número de sus integrantes mediante la firma del protocolo de adhesión, la mayoría de naciones Europeas (15) la mitad de sus miembros actuales; conformaron la alianza organizada de la siguiente manera: OTAN (2010).

- Bélgica.
- Canadá.
- Dinamarca.
- Francia.
- Islandia.
- Italia.
- Luxemburgo.
- Países Bajos.

parte o partes así atacadas mediante la adopción inmediata, individual y concertada con las demás partes, las medidas que considere necesarias, incluido el uso de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad de la zona del Atlántico Norte.

Todo ataque armado de ese tipo y todas las medidas que se adopten como resultado de él se comunicarán inmediatamente al Consejo de Seguridad. Esas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya adoptado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales (OTAN, 2019).

Artículo 6. A los efectos del artículo 5, se considera que un ataque armado contra una o más de las partes incluyen un ataque armado:

- En el territorio de cualquiera de las partes en Europa o América del Norte, contra los departamentos argelinos de Francia, en el territorio de las islas bajo la jurisdicción de cualquiera de las partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico del Cáncer.

- En las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las partes, cuando se encuentren en o sobre estos territorios o cualquier otra zona de Europa en la que las fuerzas de ocupación de cualquiera de las partes estuvieran estacionadas en la fecha de entrada en vigor del Tratado o el Mar Mediterráneo o la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico del Cáncer (OTAN, 2019).

- Noruega.
- Portugal.
- Reino Unido.
- Estados Unidos.
- Grecia.
- Turquía.
- Alemania (República Federal Alemana).

Por otra parte, la política en seguridad y defensa son expresados a través del Concepto Estratégico, el cual es un documento oficial que esboza el propósito y la naturaleza permanentes de la OTAN y sus tareas fundamentales de seguridad y defensa. También identifica las características centrales del entorno operacional, especifica los elementos del enfoque de la Alianza en materia de seguridad y proporciona directrices para la adaptación de sus Fuerzas Militares.

Desde 1949 hasta el final de la Guerra Fría, hubo cuatro conceptos estratégicos, acompañados de documentos adicionales que establecían las formas para que los militares implementaran el concepto estratégico “Orientación estratégica para los próximos años y medidas para aplicar el concepto estratégico”.

1.1 El primer concepto estratégico de la OTAN

El primero de diciembre de 1949, a solo pocos meses de su creación, la OTAN emite su primer concepto estratégico: “DC 6/1 The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area”. Este concepto expresa la intención de la OTAN con la seguridad y defensa de los países firmantes del tratado y se reafirma en los objetivos principales de la alianza en los siguientes puntos:

- Están decididos a salvaguardar la libertad, el patrimonio común y la civilización de sus pueblos, fundados en los principios de la democracia, la libertad individual y el Estado de derecho.

- Buscan promover la estabilidad y el bienestar en el área del Atlántico Norte.
- Están decididos a unir sus esfuerzos para la defensa colectiva y la preservación de la paz y la seguridad (OTAN, 1949).

Asimismo, hace énfasis en la defensa común contra un ataque armado, a través de la defensa colectiva entre las naciones firmantes del Tratado Atlántico, para lo cual las fuerzas armadas estarán disponibles para apoyo mutuo en el evento de alguna agresión. Cada nación asumirá responsabilidades y tareas de acuerdo con sus capacidades y a su ubicación geográfica de la manera más eficiente con lo mínimo necesario en gastos financieros.

Según la OTAN 1949, este concepto tiene como propósito principal el de presentar una organización defensiva, uniendo las fortalezas de las naciones firmantes del tratado para promover y preservar la paz y garantizar la seguridad del área del Atlántico Norte, por medio de dos objetivos generales así:

Coordinar en tiempo de paz, las fortalezas económicas y militares con miras a proyectarlas en la creación de una poderosa capacidad de disuasión contra alguna nación o grupo de naciones que amenacen la paz, independencia y estabilidad de las naciones del tratado Atlántico Norte.

Para el desarrollo de los planes en caso de un evento de guerra, se dispondrá del empleo combinado de las fuerzas militares disponibles contra las amenazas enemigas para defender y mantener la gente y sus hogares en las naciones aliadas y la seguridad del área del tratado Atlántico Norte (OTAN, 1949).

El documento menciona que la función primordial de la OTAN era crear un poder de disuasión contra la agresión de cualquier país o grupo de países que amenacen la paz, la independencia y estabilidad de los países miembros, mediante el fortalecimiento de las capacidades económicas y militares. Asimismo, se organizaron planes para utilizar las fuerzas

disponibles de las naciones aliadas contra las amenazas enemigas, lo anterior a través de la unión y organización de las capacidades y fuerzas de los países de la OTAN, la contribución de cada miembro a la defensa debe ser proporcional a su capacidad económica, industrial, geográfica y militar, las medidas de cooperación deben ser adoptadas por la OTAN para garantizar el uso óptimo de los recursos (OTAN, 2018).

1.2 La guerra de Corea y el segundo concepto estratégico de la OTAN

La invasión de Corea del Sur por las divisiones norcoreanas el 25 de junio de 1950 tuvo un impacto inmediato en la OTAN y su pensamiento estratégico. Hizo comprender que la OTAN necesitaba abordar urgentemente dos cuestiones fundamentales: la eficacia de las estructuras militares del tratado Atlántico Norte y las fuerzas de la OTAN. Lo anterior dio como resultado que el 26 de septiembre de 1950, el Consejo del Atlántico Norte aprobó el establecimiento de una fuerza militar integrada bajo un mando centralizado; el 19 de diciembre de 1950, el Consejo de la Alianza; solicitó el nombramiento del general Dwight D. Eisenhower como primer comandante supremo aliado de la OTAN Europa (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR).

Finalmente, el 3 de diciembre de 1952 se emite el concepto estratégico denominado “MC 3/5 The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area”, que reafirmó los principios del primer concepto estratégico, en los términos de un plan de defensa para los países del Tratado Atlántico Norte, con el objetivo claro de crear capacidad y poder disuasivo militar y económico para enfrentar las posibles amenazas a la paz, la independencia y estabilidad de las naciones firmantes. Asimismo, en el empleo combinado de las fuerzas militares de las naciones aliadas para defender la gente, mantener sus territorios y la seguridad del área del Tratado Atlántico Norte. Este concepto se denomina el paso inicial para una real, vital y productiva planeación de defensa que apunta a la seguridad, paz y disminución de la posibilidad de agresión (OTAN, 1999).

1.3 Represalias masivas y tercer concepto estratégico de la OTAN

La labor del Grupo de Nuevo Enfoque, combinada con otras comunicaciones, dio origen a un plan para fortalecer la capacidad militar de la OTAN en los próximos cinco años (MC 48⁴). El MC 48 fue el primer documento oficial de la OTAN que debatió explícitamente el uso de armas nucleares e introdujo el concepto de represalia masiva, que suele ser asociado con MC 14/2⁵ (Overall Strategic Concept for the Defense of the NATO Area), denominado como el tercer concepto estratégico de la OTAN, aprobado el 23 de mayo de 1957 (OTAN, 2018).

En un principio se contempló la idea del uso de las represalias masivas, porque ofrecía la ventaja de reducir las necesidades del uso de la fuerza, y por consiguiente los gastos de defensa, sin embargo algunos países miembros no lo consideraban conveniente y no querían ir tan lejos, se pensó que dar cierto grado de flexibilidad a la situación sería más beneficioso, como el uso de las armas convencionales para mitigar y hacer frente a pequeñas agresiones y así de esta forma no se utilizaría armamento nuclear (OTAN, 2018).

MC 14/2 del año 1957 estableció el concepto estratégico general para la defensa del área de la OTAN. Este concepto defensivo general promovía la preservación de la paz y garantizaba la seguridad de la zona del Tratado del Atlántico del Norte contra un potencial agresor a través de la disuasión. El principal objetivo es prevenir la guerra mediante la creación de un mecanismo eficaz de disuasión, siendo los principales elementos de la disuasión las fuerzas nucleares, las fuerzas de reacción y la voluntad manifiesta de tomar represalias con todas las capacidades a su disposición, incluidas las armas nucleares contra cualquier agresor (OTAN, 2018).

4 El Comité Militar, tras haber examinado estos primeros estudios, ha llegado a algunas conclusiones generales que se refieren principalmente a las fuerzas que se emplearán en Europa y que han tropezado con algunos problemas, incluidos, entre otros, los relativos a las comunicaciones marítimas y a la defensa aérea, que deben investigarse más a fondo.

5 El objetivo es prevenir la guerra mediante el mantenimiento de una fuerza militar adecuada, en consonancia con la economía de esfuerzos, recursos y mano de obra, que demostrará a un agresor potencial que existen riesgos fatales si lanza o apoya un ataque armado contra la OTAN y si se impone la guerra, para tener la capacidad de llevarla a buen término.

Este concepto además establecía que la OTAN, al verse forzada a un ataque, debía asegurar la capacidad de llevar a cabo una contraofensiva nuclear instantánea y destructora con todos los medios posibles y desarrollar la capacidad para resistir y sobrevivir a un ataque violento del enemigo. Asimismo, y relacionado con el cumplimiento del objetivo anterior, debía usar sus capacidades terrestres, aéreas y marítimas para efectuar una defensa lo más adelante posible, a fin de mantener la integridad de su área. Estas operaciones se realizarían en combinación con la contraofensiva nuclear hasta que se destruya la intención del enemigo (OTAN, 1957).

1.4 El cuarto concepto estratégico de la OTAN y la doctrina de la respuesta flexible

El cuarto concepto estratégico de la OTAN para la defensa de la alianza es el MC 14/3 (Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area) hizo énfasis en dos características claves de la nueva estrategia: la flexibilidad y el escalonamiento. La flexibilidad se basa en el concepto de disuasión, por medio del cual el agresor no le es fácil predecir o hacer suposiciones sobre la respuesta de la alianza ante cualquier nivel de agresión y le genera a este un riesgo crítico e inaceptable para la toma de decisiones. (OTAN, 2018).

El concepto determinó un nivel de escalonamiento contra posibles agresiones a la OTAN y se identificaron tres tipos de respuestas militares contra una agresión:

Defensa directa: El objetivo era derrotar la agresión en el nivel en el que el enemigo eligió luchar.

Escalada deliberada: Esto añadió una serie de medidas posibles para derrotar la agresión al aumentar progresivamente la amenaza de utilizar la energía nuclear a medida que la crisis se intensificaba.

Respuesta nuclear general: Considerada como la disuasión definitiva. (OTAN 2018)

1.5 Informe Harmel (1967-1991)

A medida que la OTAN establecía sus objetivos estratégicos para los próximos 20 años, y en un contexto por el cuestionamiento de la relevancia de la OTAN se elaboró el “Informe Harmel” o el “Informe sobre las tareas futuras de la Alianza”, que proporcionara un enfoque de doble vía para la seguridad: el enfoque político que propendía por la distensión y en la búsqueda de relaciones políticas más estables con los países del Pacto de Varsovia al igual que la formulación de propuestas para reducción equilibrada de la fuerza en armamento entre los dos bloques. Marcando la importancia de la distensión con igual preponderancia que la función de defensa. Por otra parte, el enfoque militar no pasaba por alto la importancia del poder militar y una solidaridad política que disuadiera cualquier agresión. Siendo la función militar el pilar del éxito que hacía posible la distensión y la base para desarrollar acciones políticas y económicas con los países del Pacto de Varsovia.

Dos hechos geopolíticos hicieron que la distensión pasara al primer lugar en la escena de la Guerra Fría por parte de los países de la Alianza. La crisis de los misiles en Cuba en 1962 y la crisis de Berlín en 1964, fueron dos circunstancias en que la Unión Soviética retrocedió cuando se llegó al límite del inicio del conflicto, estos hechos dieron la sensación de una nueva etapa en la Guerra Fría en la que la Unión Soviética y los países del Pacto de Varsovia estaban evolucionando hacia un mejoramiento de las relaciones, aunque dentro de la rivalidad con la OTAN. En contraposición con lo anterior otro hecho geopolítico como fue el derrocamiento violento del gobierno del reformista Alexander Dubcek en Checoslovaquia en el año de 1968, cuando la Unión Soviética y otros miembros del Pacto de Varsovia invadieron el país. Este hecho le recordó a la OTAN la necesidad permanente de estar preparado para la defensa.

Otros momentos de tensión se dieron entre los dos bloques, la invasión por parte de la URSS a Afganistán y el despliegue de misiles soviéticos SS-20, obligó a la OTAN el 12 de diciembre de 1979 a una reacción similar conocida como decisión de ‘doble vía’, al posicionar 572 misiles de crucero de lanzamiento terrestre (Ground launched cruise missiles,

GLCM) y los misiles crucero Pershing II, como respuesta a los misiles soviéticos de largo alcance que apuntaban hacia Europa.

El fin de esta reacción era hacerlos retroceder en su intención, pero las decisiones políticas de la URSS fueron vistas como una escalada armamentista nuclear que deterioró las relaciones Este-Oeste y desencadenó en la crisis de Euromisiles. Finalmente, esta decisión de doble vía también contribuyó a prolongadas reuniones entre Moscú y Washington que culminaron con el tratado de Fuerzas Nucleares Intermedias (Intermediate Nuclear Forces, INF) de 1987 y con la idea de que la Guerra Fría estaba llegando a su punto final (Burr, 2009).

Como conclusión se podría decir que, de 1949 a 1991, la estrategia de la OTAN se caracterizó principalmente por una defensa colectiva, la disuasión nuclear y una atención creciente al diálogo y la distensión durante las dos últimas décadas de este periodo. Las relaciones internacionales estuvieron dominadas por la confrontación bipolar entre el Este y el Oeste, con un mayor énfasis en la tensión y el enfrentamiento, durante el diálogo y la cooperación, lo que condujo a una carrera armamentista nuclear, peligrosa y costosa.

Es claro, la posición de la OTAN en cuanto al concepto de seguridad y defensa, este se relaciona con lo expresado en seguridad nacional, cuando afirma que es la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras. (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011)

2. Organización del Tratado Atlántico Norte en la Posguerra Fría

En 1991, comenzó una nueva era. El enemigo que había sido la Unión Soviética fue disuelto, y Rusia junto con otros antiguos adversarios se adhirieron como socios a la OTAN y algunos, en miembros de la OTAN. Para la Alianza, este periodo se caracterizó por el diálogo y la cooperación, así como por otras nuevas formas de contribuir a la paz y

la estabilidad, como las operaciones multinacionales de gestión de crisis (OTAN, 2006).

Durante el periodo posterior a la Guerra Fría, la OTAN emitió dos conceptos estratégicos que buscaban un enfoque de seguridad más amplio, como fueron, el concepto estratégico de 1991 y el de 1999, Ambos acompañados por un documento militar clasificado: respectivamente MC 400 y MC 400/2 (OTAN, 2006).

2.1 Concepto estratégico de la Alianza (1991)

El concepto estratégico de 1991 se diferenció de los conceptos estratégicos anteriores, por ser un documento no confrontacional, publicado y dado a conocer al público en general. Asimismo, buscó mejorar y expandir la seguridad para Europa a través de la asociación y cooperación con los antiguos adversarios. Mientras mantenía la seguridad de sus miembros como su propósito fundamental a través de la defensa colectiva. También redujo el uso de la fuerza nuclear a un nivel mínimo, para preservar la paz y la estabilidad (OTAN, 2006).

Este concepto estratégico confirma la naturaleza defensiva y de disuasión de la Alianza al igual que la resolución de sus miembros para garantizar su seguridad, soberanía e integridad territorial. La política de seguridad de la Alianza se basa en el diálogo, la cooperación y la defensa colectiva como instrumentos compartidos para preservar la paz. Aprovechando el nuevo contexto, la alianza mantendrá su seguridad con sus fuerzas en el nivel más bajo posible de acuerdo con la necesidad de defensa. De esta manera, la alianza está haciendo una contribución esencial para promover un orden pacífico duradero (OTAN, 2006).

El concepto evidenció como tareas fundamentales de la alianza la seguridad, la consulta, la disuasión y la defensa, la gestión de crisis y la asociación para mejorar la seguridad y la estabilidad en el área Euroatlántica. Observó que la OTAN había logrado adaptarse y desempeñar un papel importante en el entorno posterior a la Guerra Fría. La estrategia requería el desarrollo continuo de las capacidades militares para todo el rango completo de las misiones de la alianza, desde la defensa

colectiva hasta el apoyo a la paz y otras operaciones de respuesta a la crisis (OTAN, 2006).

Con la desintegración del Pacto de Varsovia, se superó el periodo de confrontación militar y se dio paso a lograr una mayor democracia, el respeto por los derechos humanos, el Estado de derecho y el desarrollo de una economía de mercado. Los nuevos desafíos y retos que la alianza estaba enfrentando eran muy distintos a los del pasado; la amenaza de un ataque a gran escala contra algún miembro o la organización misma se había reducido. Sin embargo, ahora los riesgos son considerados de manera multidimensional, haciendo un poco impredecible cualquier ofensiva latente, lo que se considera una agresión calculada previamente y genera inestabilidad y atención inmediata (OTAN, 2010).

2.2 Asociaciones de cooperación

Siguiendo esta política del diálogo, de la cooperación y de la diplomacia preventiva la OTAN estableció canales de cooperación y de diálogo con sus antiguos adversarios a partir de la cumbre de Londres, en julio de 1990, y en diciembre de ese mismo año, se creó una asociación conjunta de consulta multilateral, que se llamó el Consejo de Cooperación del Atlántico (North Atlantic Cooperation Council, NACC) y en enero de 1994, la Asociación para la Paz (Partnership for Peace, Pfp) encaminó esfuerzos para proporcionar un marco de cooperación bilateral con cada uno de los aliados, pero de forma individual. Después el NACC, fue reemplazado por el Consejo de Asociación de la zona Atlántica (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC) en mayo de 1997, que sentó las bases para el marco político general en pro de la cooperación de la OTAN y sus miembros (OTAN, 2010).

El NACC nació como una iniciativa de cooperación tras el fin de la Guerra Fría y ofreció a los países del pacto de Varsovia tender puentes hacia la consolidación de un compromiso de no agresión y no uso de la fuerza y a disponer de canales diplomáticos. Durante sus encuentros las preocupaciones recaían en asuntos de seguridad residuales de la Guerra Fría, como la retirada de las tropas rusas en el Báltico, esto originó una

serie de iniciativas relacionadas con la seguridad y la defensa, haciendo que se abrieran muchas posibilidades de acuerdo, de cooperación política y militar lo que ayudó a generar relaciones de confianza en el tiempo de la posguerra (OTAN, 2010).

El programa de Asociación para la Paz permite que los socios construyan una relación de manera individual, eligiendo sus propias prioridades para la cooperación. De acuerdo con los principios democráticos pactados previamente, el propósito inicial consistía en buscar la estabilidad, disminuir las amenazas a la paz, relaciones de seguridad fortalecidas entre la OTAN y los países que no son miembros. Este programa se preocupa por trabajar todos los campos de actividad de la organización, tales como la defensa, la política y la planificación de la defensa, las relaciones entre civiles y militares, la educación y la formación, la cooperación y los ejercicios militares, la emergencia civil, planificación y respuesta a desastres y cooperación en temas científicos y ambientales. Estas actividades se consolidan en un programa de asociación y cooperación individual; se elaboran cada dos años y se diseñan de acuerdo con la necesidad de cada país (OTAN, 2010).

De igual manera otro organismo o asociación que se creó en el tiempo de la posguerra Fría, se llama el Diálogo Mediterráneo el cual fue creado hacia el año de 1994, por el Consejo del Atlántico Norte, con siete países de la región, países que no son miembros de la OTAN como: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez. Esta iniciativa surgió para brindar la posibilidad de seguridad y estabilidad en esa zona, sus principales objetivos son los de mejorar la comprensión mutua y ayudar a mejorar las relaciones entre los miembros (OTAN, 2010).

2.3 Operaciones de mantenimiento de paz y de gestión de crisis

Desde el final de la Guerra Fría, la OTAN ha participado en operaciones de mantenimiento de la paz y apoyo en gestión y solución de crisis además crea las condiciones en las que los procesos de paz puedan ser sostenibles y duraderos.

Las tres primeras operaciones de apoyo a la paz de la OTAN tuvieron lugar en Europa: en Bosnia y Herzegovina, en Kosovo y en la ex República Yugoslava de Macedonia (OTAN, 2010).

Bosnia y Herzegovina ha sido el escenario de varios avances en la organización, y las decisiones adoptadas en respuesta a los acontecimientos en ese país han ayudado a dar forma a la evolución de la alianza y a desarrollar su capacidad de mantenimiento y apoyo de la paz. La alianza llevó a cabo una operación aérea en Bosnia y Herzegovina en agosto y septiembre de 1995, que ayudó a poner fin a la guerra y luego dirigió una operación de mantenimiento de la paz durante nueve años, de diciembre de 1995 a diciembre de 2004 (OTAN, 2010).

Aunque la OTAN transfirió a la Unión Europea la responsabilidad de garantizar la seguridad cotidiana en Bosnia y Herzegovina en diciembre de 2004, la alianza mantiene una misión militar en Sarajevo en pro de la defensa en Bosnia y Herzegovina y disponer los términos para que se facilite su adhesión al programa de asociación para la paz.

La base política del papel de la alianza en las operaciones de mantenimiento de la paz se estableció en una reunión de ministros de relaciones exteriores de la OTAN celebrada en Oslo en junio de 1992. En esa reunión, los ministros de relaciones exteriores anunciaron su disposición a apoyar las actividades de mantenimiento de la paz bajo la responsabilidad de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), que posteriormente pasó a denominarse Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Con el propósito de poner a disposición las operaciones de mantenimiento de la paz; recursos y conocimientos especializados de la alianza. De la Cámara Hermoso (1994)

En diciembre de 1992, la alianza manifestó que también estaba dispuesta a apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que es el principal responsable de la paz y la seguridad internacional (OTAN, 2010).

Entre 1992 y 1995, la alianza tomó varias decisiones importantes que condujeron a operaciones para supervisar y posteriormente cumplir las sanciones de la ONU en el Adriático para supervisar y extender la prohibición acerca de sobrevuelos sobre Bosnia y Herzegovina. La alianza

también prestó apoyo aéreo inmediato a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR)⁶ y autorizó ataques aéreos buscando la seguridad de Sarajevo y otras zonas seguras que se encontraban amenazadas y que fueron designadas por las Naciones Unidas (OTAN, 2010).

2.4 Acuerdo de Paz de Dayton

El Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina, que se conoce como Acuerdo de Paz de Dayton, firmado en París el 14 de diciembre de 1995, es una misión dirigida por la OTAN en la cual se desplegaron 60 000 efectivos durante un año para supervisar la aplicación de los aspectos militares del acuerdo. La misión se activó el 16 de diciembre y cuatro días después se transfirió la autoridad del comandante de las fuerzas de las Naciones Unidas al comandante de la IFOR⁷.

Después de más de cuatro años de conflicto y del fracaso reiterado de las iniciativas internacionales para ponerle fin, se estableció una base para la paz y la seguridad futura de Bosnia y Herzegovina en algo menos de seis meses (OTAN, 2010).

La IFOR también prestó asistencia a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en la preparación y supervisión de las primeras elecciones libres en septiembre de 1996 y, después apoyó a la Oficina de Recursos Humanos en la prestación de asistencia en Bosnia y Herzegovina en la creación de nuevas instituciones comunes. Además, los ingenieros militares de la IFOR repararon y reabrieron carreteras y puentes; desempeñaron un papel fundamental en las actividades de remoción de minas, reparación de ferrocarriles, apertura de aeropuertos, suministro de gas, agua y electricidad, reconstrucción de escuelas y hospitales, y la restauración de las principales instalaciones de telecomunicaciones (OTAN, 2010).

A medida que la situación en Bosnia y Herzegovina se hizo más estable, la OTAN se reestructuró y redujo el tamaño de la misión

6 Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR, por sus siglas en inglés): primera fuerza de mantenimiento de la paz en Croacia y Bosnia Herzegovina durante la guerra de Yugoslavia.

7 Fuerza de Implementación (Implementation Force, IFOR): fuerza multinacional en Bosnia y Herzegovina.

de estabilización. A principios de 2002, se había reducido de 32.000 efectivos a 19.000; procedentes de 17 países miembros de la OTAN y 15 países no miembros, incluido un contingente ruso. Un gran número de países no miembros de la OTAN, algunos de los cuales han pasado a ser miembros, participaron en la IFOR y la SFOR⁸ en distintas ocasiones, incluidos Albania, Argentina, Austria, Bulgaria, Egipto, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia y Ucrania.

2.5 Concepto estratégico de la alianza de abril de 1999

El segundo concepto estratégico de la OTAN de la época en estudio se realizó en 1999, en la cumbre de Washington D. C., el año del quincuagésimo aniversario de la OTAN. Los aliados adoptaron un nuevo concepto estratégico que le aportaba a objetivos de defensa común, a la paz y la estabilidad de la región en general, se preocupaba por una definición amplia de la seguridad que reconocía la importancia de los factores políticos, económicos, sociales y ambientales, sin dejar de lado la dimensión de defensa. Identificó los nuevos riesgos que habían surgido desde el final de la Guerra Fría, que incluía terrorismo, conflictos étnicos, abusos contra los derechos humanos, inestabilidad política, fragilidad económica y la propagación de armas nucleares, biológicas y químicas y sus medios de entrega (OTAN, 2006).

LA OTAN a partir del enfoque amplio de la seguridad le apostó a desarrollar sus tareas fundamentales de seguridad a través del desarrollo de una cooperación efectiva con otras organizaciones europeas y euroatlánticas, así como con las Naciones Unidas, buscando un objetivo colectivo para construir una red de seguridad europea en la cooperación y contribución con las demás organizaciones internacionales siendo complementarios en las relaciones y en la gestión a las crisis (OTAN, 2019).

La nueva agenda internacional le proporcionaba a la alianza escenarios en el contexto interno y externo los cuales debía enfrentar de

8 Fuerza de Estabilización (Stabilisation Force, SFOR): fuerza multinacional de la OTAN, desplegada en Bosnia y Herzegovina y encargada del cumplimiento de los Acuerdos de Dayton que pusieron fin a la guerra de Bosnia.

la manera más eficiente (OTAN, 2010). Por lo tanto, se presenta un cambio en los procedimientos de acción y reacción ante las amenazas y las situaciones que se presenten, la respuesta se debe adaptar acorde a la aplicación de medidas políticas y militares que la situación amerite (Almerich, 2014).

Finalmente, dentro del enfoque de seguridad en el siglo XXI, la Alianza busca preservar la paz y reforzar la seguridad y la estabilidad euroatlántica mediante:

El enlace transatlántico: desarrollo de la identidad europea de seguridad y defensa dentro de la alianza en la cual los aliados europeos desean asumir mayores responsabilidades en el campo de la seguridad y la defensa; la capacidad general para manejar crisis a través de la cooperación con otras organizaciones para prevenir conflictos; finalmente su continua apertura a nuevos miembros y la búsqueda continua de asociación, cooperación y diálogo con otras naciones.

3. La organización del tratado atlántico norte después del 11 de septiembre de 2001

Como se explicó en la parte introductoria del presente capítulo, 3 hitos históricos determinaron el devenir de la OTAN; precisamente, los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y Washington D. C. fueron cruciales para el nuevo rumbo de la organización, que terminó en invocar, por primera y única vez en su historia, el artículo 5 de la carta de constitución de la OTAN.

Según cifras oficiales, el número de fallecidos ascendió a 2996 (incluyendo a los terroristas) y el de heridos a 6000. Estos hechos situaron en un primer plano la amenaza del terrorismo y las armas de destrucción masiva, marcando un cambio frente a la política existente anterior. La OTAN, tuvo que realizar ciertas reformas internas para readaptar las estructuras y capacidades militares de cara a nuevos desafíos, también encaminó esfuerzos para reformar sus asociaciones, activar su transformación para desarrollar nuevas relaciones políticas y

capacidades operativas más fuertes para responder a un mundo cada vez más global y más desafiante, lo anterior se reflejaba en los documentos estratégicos del tratado (OTAN, 2019).

Tras los atentados terroristas perpetuados en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, se invocó, por primera y única vez el artículo 5 de defensa colectiva de la alianza, lo cual llevó a que la organización expandiera su radio de acción fuera de su zona acostumbrada, teniendo en cuenta lo consignado en el concepto estratégico de 1999 donde se había identificado el terrorismo como amenaza a la seguridad de la OTAN.

Después de las consultas dadas entre el consejo de la OTAN y los aliados acerca de la acción colectiva se determinó qué Estados Unidos también podía ejecutar acciones propias e independientes, si se presentaba alguna amenaza o riesgo para su seguridad siempre y cuando tenga en cuenta las disposiciones previstas en la Carta de las Naciones Unidas. En octubre de ese mismo año, se desplegaron varias operaciones antiterroristas, la primera hecha por el Estado americano en conjunto con la OTAN, ‘Eagle Assist’⁹, que consistía en la protección del espacio aéreo estadounidense, más adelante la OTAN activó otra operación, ‘Active Endeavour’¹⁰, en el Mediterráneo para detectar y disuadir la actividad terrorista, incluido el tráfico ilegal (OTAN, 2019).

En consecuencia, de los ataques terroristas y que la seguridad de la alianza estaba en riesgo, se definieron ocho medidas por parte de la Organización del Tratado Atlántico Norte para enfrentar esta crisis:

- Perfeccionar el funcionamiento de inteligencia y de cooperación entre todos los organismos involucrados.
- Facilitar ayuda y asistencia a los países que puedan estar bajo la amenaza del terrorismo.

9 Esta operación consistió en que, desde el nueve de octubre del 2001 hasta el 16 de mayo del 2002, 830 miembros de la OTAN patrullaron el espacio aéreo estadounidense como muestra de solidaridad con su aliado tras los ataques terroristas que se vieron en su territorio

10 Esta operación demuestra claramente la determinación y capacidad de respuesta, se aprobó en octubre de 2001 dentro del contexto de la invocación del Artículo 5 del Tratado de Washington, consistía en operaciones de patrulla en el Mediterráneo oriental y supervisión de los barcos mercantes, el abordaje e inspección de barcos sospechosos, ampliando su zona de acción a la totalidad el Mediterráneo.

- Proporcionar mayor seguridad a todo el territorio estadounidense.
- Capacitar a todos los aliados en capacidad de respuesta en cuanto a apoyo contra acciones terroristas.
- Autorizar el sobrevuelo de aeronaves de acuerdo con las reglamentaciones establecidas por parte de Estados Unidos y otros aliados en operaciones contra el terrorismo.
- Dar acceso a operaciones de reabastecimiento de combustible de aeronaves a Estados Unidos y otros aliados en todo el territorio comprendido por la OTAN.
- Desplegar todo su arsenal naval presente en el Mediterráneo Oriental cuando la situación lo requiera.
- Desarrollar los elementos necesarios de alerta temprana de naves y aeronaves desplegadas para combatir el terrorismo (OTAN, 2019).

Como respuesta al ataque perpetrado el 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos junto con algunos países miembros de la OTAN, como Francia, Alemania, Canadá y otros aliados como Australia y coaliciones antitalibán, intervinieron en Afganistán el siete de octubre del mismo año, emprendiendo así una guerra contra el terrorismo (History, 2019). El objetivo de dicha misión, según lo estipulado por la Organización del Tratado Atlántico Norte, era estabilizar a Afganistán, neutralizando el terrorismo, mientras se buscaba eliminar el control de Al Qaeda sobre el territorio y se pretendía capturar a distintos líderes de la organización, quienes, respaldados por el gobierno Talibán, habían impuesto un régimen de opresión, de carácter islamista extremo, perpetrando así, distintas violaciones a derechos humanos dentro del territorio (OTAN, 2001).

El mandato de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán -tras la caída del régimen talibán-, que en un principio era coordinado por la ONU, pasa a ser responsabilidad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte el 11 de agosto del año 2003. Bajo estos cambios y tal como se estipula por la misma organización, la OTAN se vuelve responsable por liderar el comando, coordinación y planeación de las operaciones en este territorio, que al ser una alianza internacional

permitió a distintos países, miembros de la organización, participar de manera efectiva y directa en la estabilización del territorio afgano.

Tras asumir el mandato de la ISAF la OTAN le da un nuevo giro a la misión, manteniendo el objetivo de apoyar al gobierno de Afganistán, pero a través de distintos procesos. Por un lado, se buscaba la estabilización del territorio en su totalidad, motivo por el cual la misión se expande como será posteriormente explicado; no obstante, también se comienzan a dar nuevos procesos que buscaban a través de la enseñanza, capacitación, entrenamiento y apoyo militar y estratégico, fortalecer al Ejército Nacional Afgano y la Policía Nacional Afgana. Se buscaba así, que, tras estos procesos de enseñanza, las propias instituciones nacionales fuesen cada vez más independientes y cumplieran con el objetivo de otorgar seguridad a sus ciudadanos, mejorando así la gobernanza y restableciendo las estructuras que habían sido destruidas durante el régimen talibán.

Dicho proceso se llevó a cabo en conjunto con varios órganos, por un lado, se tenía el trabajo conjunto de la OTAN con su misión de entrenamiento en Afganistán (NTM-A), al igual que el comando conjunto de la ISAF (IJC), que contaron con el apoyo de la Unión Europea y su EUPOL, Policía de la Unión Europea en Afganistán, (la cual, siendo una misión civil, trabajaban en “impulsar la reforma institucional del Ministerio del Interior... profesionalizar la Policía Nacional [...] y [...] vincular a la Policía nacional con el sistema judicial en su conjunto” (Tribunal de Cuentas Europeo, 2015). Por su parte, la NTM-A se enfocó en el entrenamiento y reconstrucción de capacidad de las fuerzas militares y policiales afganas, mientras que la IJC era responsable de ayudar al desarrollo de las Fuerzas de Seguridad Afganas a través de asistencia y consejería OTAN (2015).

En cuanto a la expansión de la ISAF, está se da de manera paulatina y en parte gracias al éxito que tenían los equipos de reconstrucción provincial (PRT), siendo herramientas que, según la agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional, tenía la comunidad internacional para ayudar a mejorar la seguridad, la gobernanza y el crecimiento regional de Afganistán. A través de misiones conformadas por civiles y militares se buscaba otorgar al pueblo las capacidades para desarrollarse

en el largo plazo y sin ayuda externa. Dichas misiones contaban con 4 ejes fundamentales, siendo el primero el monitoreo de la reconstrucción militar y política; el segundo proveer seguridad y apoyo en las elecciones parlamentarias y presidenciales, Loya Jirga y procesos de desarme, desmovilización y reintegro de las milicias afganas; el tercero la asistencia en el despliegue y el entrenamiento de la policía y el ejército afgano en cada provincia asignada; y por último, proveer ayuda en materia de desarrollo y asistencia humanitaria en conjunto con otras instituciones (OTAN, 2019).

Gracias al trabajo conjunto de la OTAN con otras organizaciones previamente mencionadas se logró la estabilización del territorio afgano al igual que la correcta capacitación de sus instituciones, de forma tal que en el año 2011 se inició el proceso de transición de seguridad y en el año 2014, finaliza la misión de la ISAF, momento en el cual Afganistán asume la completa responsabilidad de los procesos de seguridad nacional. En el año 2015, la OTAN lanza la misión de apoyo decidido cuyo objetivo es entrenar, asesorar y asistir a las fuerzas afganas en su proceso de búsqueda de la paz. Finalmente, el 29 de febrero del 2020, la OTAN anuncia avances significativos en la posibilidad de llegar a un acuerdo de paz con los talibanes y los invitan a buscar la tranquilidad y estabilidad del territorio (OTAN, 2020).

3.1 Concepto estratégico de 2010: “Compromiso activo, defensa moderna”

Entre el 19 y 20 de noviembre del 2010, se crea en Lisboa el nuevo concepto estratégico, después de diez años desde el anterior, en este nuevo concepto se destacan los principios de compromiso internacional y defensa moderna, al incorporar elementos del siglo XXI y con base en la lucha contra el terrorismo iniciada en el 2001 tras el ataque del 11 de septiembre.

En el concepto estratégico del 2010, se mantienen los valores propios de la organización, dentro de los que se destacan los de salvaguardar la libertad y seguridad de todos sus miembros a través de herramientas políticas y militares; al igual que, sobresale su compromiso con

“los principios de libertad individual, democracia, derechos humanos e imperio de la ley” (OTAN, 2010). Se reafirma la indivisibilidad y fuerte alianza existente entre Europa y Norte América, motivo por el cual, y con base en el artículo 4 de la carta constitutiva de la OTAN, es la única organización encargada de tratar temas de integridad territorial e independencia y seguridad de los países miembros.

Asimismo, y pese a la necesidad de continua transformación, el enfoque de seguridad de la organización mantiene tres ejes fundamentales, siendo el primero el de defensa colectiva, manifestado de forma expresa en el artículo 5, invocado tras el 11 de septiembre; el de manejo de crisis, en el cual usando las herramientas políticas y militares la OTAN debe gestionar las crisis antes de que lleguen a un estado de conflicto, que puedan afectar a la alianza; finalmente, la seguridad cooperativa, en el cual, junto con países socios se vela por el control de armas, la no proliferación y el desarme. Siendo aquella última, una oportunidad para otros países para trabajar como socios estratégicos en conjunto con la OTAN a través de intercambio de conocimiento y técnicas militares.

Si bien dichos principios corresponden a la esencia misma de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, estos son un reflejo del entorno de seguridad que vivían los países miembros en el año 2010, y, por ende, buscaban reducir la amenaza existente del momento. Es importante recalcar, que, en el año 2010 y hasta el día de hoy, la zona euroatlántica se encuentra en paz y las amenazas convencionales son poco probables, no obstante, el crecimiento armamentístico de otros países ha degenerado en inestabilidad a nivel mundial y por ende amenaza contra la alianza. La proliferación nuclear y de armas de destrucción masiva, el aumento de grupos terroristas y su acceso a la tecnología, la inestabilidad en países estratégicos para la OTAN, el auge de ciberataques, la dependencia energética extraterritorial y la crisis medioambiental, son nuevas amenazas que enfrenta la organización, motivo por el cual, se enfrenta a constantes capacitaciones para planear y estructurar el devenir de su actuar (OTAN, 2010).

Para hacer frente a lo anterior, la organización maneja tres ejes temáticos a través de los que busca garantizar la seguridad de sus ciudadanos y socios.

Defensa y disuasión: tiene como objetivo la protección de la defensa del territorio y sus ciudadanos, siendo la base fundamental para la disuasión la combinación adecuada de las capacidades nucleares y convencionales, especialmente las de Estados Unidos, Francia y Reino Unido. La disuasión y defensa nuclear, es utilizada con el propósito de prevenir situaciones que pongan en riesgo la estabilidad de la OTAN, no obstante, las amenazas de carácter nuclear son poco probables en el contexto actual. Por otra parte, se continúa con las operaciones militares contra los ataques y misiles balísticos, armas químicas y biológicas, ciberataques y terrorismo internacional, motivo por el cual siguen trabajando en operaciones de entrenamiento, ejercicio, contingencia y planeación de sus hombres (OTAN, 2010).

Otro de los ejes temáticos es el de la seguridad a través del manejo de situaciones de gestión de crisis. Las crisis y conflictos afuera de las fronteras de la OTAN pueden representar una amenaza directa para la seguridad del territorio de la alianza, motivo por el cual, y como consecuencia de los ataques del 11 de septiembre, la organización encaminará esfuerzos para prevenir, manejar y estabilizar situaciones de crisis aún fuera del territorio de la OTAN. Para cumplir los objetivos propuestos a este particular se deberán emprender las siguientes acciones: mejorar el intercambio de inteligencia, planificación civil-militar integrada, estabilización y reconstrucción tras situaciones de crisis, ampliar e intensificar las consultas políticas entre los aliados y socios, tanto de forma regular como en el tratamiento de todas las etapas de una crisis, aun cuando estas ocurran fuera del territorio de la organización, pero que pongan en riesgo los principios propios de la misma (OTAN, 2010).

El último eje temático y uno de los más importantes para Colombia, pues muestra la relevancia de países socios y aliados estratégicos de la organización, es el de la promoción de seguridad internacional a través de la cooperación, eje que a su vez tiene tres puntos: El control de armas, la no proliferación y el desarme; la doctrina de la puerta abierta; y finalmente, el trabajo en conjunto con países socios. Con respecto al primer punto, la alianza está comprometida con la reducción de armas de destrucción masiva y busca que en un futuro no haya armas nucleares

en el mundo, para lograr el objetivo anterior; se intenta llegar a alianzas con Rusia, para eliminar en primera instancia, las armas nucleares de las proximidades del territorio Schengen. Asimismo, se encuentra comprometido con la lucha contra la proliferación de armas convencionales, donde busca limitar a un mínimo la cantidad de estas en los países miembros de la organización.

Por otro lado, se tiene la doctrina de la puerta abierta, la cual busca la integración de todos los países europeos que deseen unirse a la OTAN, mientras compartan valores en común, o característicos de la alianza, como tener una democracia, ser países libres y que estén prestos a sumir responsabilidades y obligaciones con el objetivo de garantizar la seguridad de la OTAN.

Finalmente, para el eje de promoción de seguridad internacional, se tiene la cooperación, que contempla el trabajo en conjunto con países socios. Se busca establecer relaciones que se basan en la reciprocidad, beneficio mutuo y respeto; la alianza hace énfasis en que se encuentra abierta a dialogar con cualquier país o entidad que tenga los mismos objetivos pacíficos de la organización o que comparta sus valores. De manera especial, se trata la relación con la ONU, bajo la cual se busca incentivar el vínculo entre ambas entidades y cooperación en el manejo de crisis; al igual que, la indivisibilidad que tienen con la Unión Europea, donde a su vez se trata de mantener la integridad de cada organización; las relaciones enmarcadas en el Consejo de Asociación Euroatlántico, donde promueve incentivar el apoyo entre ambas entidades, finalmente, la cooperación con Rusia, enmarcada en el ámbito del Acta Fundacional OTAN – RUSIA, que busca, pese a las diferencias, mantener relaciones amigables con dicho país (OTAN, 2010).

Surgieron conceptos estratégicos que se ha ido trabajando en estos últimos años y que amplían el espectro ante eventuales situaciones de riesgo y que valen la pena analizar desde un punto de vista analítico, la seguridad multidimensional, a saber, se puede entender así: la seguridad multidimensional expresada por Carlos Enrique Álvarez ayuda a entender las prioridades político-estratégicas para garantizar la seguridad y defensa de un Estado, en atención a evaluar las amenazas de orden interno, de

cara a un sistema internacional interdependiente que enfrenta distintos retos como la descomposición del Estado (en algunos casos, delincuencia organizada, problemas medioambientales, migraciones, etc.).

Es necesario que cada país inicie un proceso de transformación bajo una perspectiva multidimensional donde se amplíe y profundice el concepto de seguridad, adaptando la institucionalidad en pro de un nuevo modelo de Estado y la articulación de la realidad territorial en la agenda nacional (Álvarez, 2017).

Para entender mejor este concepto, se puede ver cómo se despliega esta estrategia en Afganistán; se dio el incremento significativo de fuerzas para contener el avance de la insurgencia, para buscar el desarrollo de iniciativas en materia de la seguridad, finanzas y la coordinación de los programas de reconstrucción, así como a respaldar la reintegración de los insurgentes en la vida civil, entre otros.

La seguridad multidimensional ofrece los términos para garantizar la defensa nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana, protección de recursos y medio ambiente, desarrollo productivo, también ocupar los espacios vacíos (terrestres, aéreos y fluviales) que no se encuentran bajo el control efectivo del estado. Entonces, se debería preguntar: “¿La seguridad multidimensional de un estado, depende de una adecuada unión de los territorios, que facilite el progreso socioeconómico y la acción de defensa?” (Álvarez, 2017).

Conclusiones

Para concluir la presente investigación sobre la evolución del concepto de seguridad y defensa de la OTAN, se puede decir, que tal como se plantea en el problema de este libro, se observa una mutación de los conceptos a través de los hitos históricos en el tiempo, muy relacionados con los cambios en el contexto del ambiente operacional, de las amenazas y los riesgos que enfrentan para cada época en particular.

En la OTAN la línea estratégica sobre la seguridad y defensa se da a través de los conceptos estratégicos y estos están delineados en forma

intermitente en el tiempo, cuya única línea de acción secuencial, es la evidencia de los cambios en el contexto situacional del ambiente operacional, que hace que la organización se proyecte en el tiempo para enfrentar las nuevas amenazas y riesgos que afectan la seguridad, la paz y la estabilidad de los países que integran la alianza.

En el periodo de la Guerra Fría, la OTAN tuvo varias posiciones de defensa con el propósito de garantizar la libertad y la seguridad de los miembros de la alianza. Estas se encuentran demarcadas en el tiempo y van desde la tradicional defensa y disuasión con el empleo de la capacidad militar hasta una defensa más intensa de escalonamiento (como la represalia masiva con el empleo total de su capacidad militar, incluyendo el uso de armas nucleares y convencionales, llegando a una defensa de respuesta flexible, lo cual genera incertidumbre y riesgo a quienes pretendan afectar sus intereses por el desconocimiento en el nivel de respuesta); finalmente, una visión de doble vía relacionada con la disuasión y distensión. Todas estas, enfrentando en su momento a una amenaza de tipo convencional ante un antagonista con capacidades militares y nucleares mayores a los de la alianza.

En este periodo, predomina la defensa colectiva con un sistema de defensa común contra un ataque armado, unificando las fortalezas económicas y militares de los países miembros con miras a crear una poderosa capacidad de disuasión, para promover y preservar la paz y garantizar la seguridad del área del Tratado Atlántico Norte. Lo anterior, comprueba un predominio total del poder militar y sus capacidades para alcanzar los objetivos políticos y estratégicos de la alianza.

Se evidencia una relación directa, entre las tensiones que se presentaron, con el incremento de la defensa y disuasión empleada por la alianza, el concepto de “Represalia Masiva” es un ejemplo de esto, en el cual muestra el empleo de todas las capacidades militares convencionales y nucleares ante cualquier agresión contra alguno de los miembros de la alianza, la disuasión nuclear cobra la mayor relevancia. Posteriormente, y después de casi una década, se evidencia un nuevo concepto denominado ‘respuesta flexible’ en la cual se determinaron niveles de flexibilidad y acción ante diferentes tipos de escalonamientos del conflicto, esta

flexibilidad basada en la disuasión no era fácil de determinar por los adversarios que ante la duda e incertidumbre era mejor evitar el riesgo de conocer la respuesta.

Finalmente, en este periodo y como consecuencia del informe Harmel, “Informe sobre las tareas futuras de la alianza”, se llegó por primera vez a una visión de seguridad diferente entre los aliados, esta visión se llamó de doble vía entre la defensa y el diálogo, en que la interacción del poder político se centraba en la búsqueda de la distensión y mejores relaciones con los países del pacto de Varsovia, y el poder militar como disuasión que aporta a las decisiones políticas como factor de éxito y que hace posible la distensión. Sin duda, esta nueva visión ayudo a reducir las tensiones y los riesgos, a manejar relaciones de gana, gana entre los dos bloques antagonistas, a desarrollar acciones políticas, económicas y militares para sentar las bases de que la Guerra Fría había llegado a su fin.

La caída del muro de Berlín símbolo de la unión y reconciliación para el pueblo alemán, representa el fin de la Guerra Fría entre Este y Oeste, lo que se puede denominar como una nueva era, una época de paz que facilitaría en sí mismo el objetivo último de la OTAN como es el de proteger la libertad de todos los miembros por medios políticos y militares, respetando siempre los valores de democracia, derechos humanos e imperio de la ley; además, el tratado de las fuerzas armadas convencionales en Europa reduce significativamente el número de armas tradicionales en Europa y, dadas las negociaciones entre Estados Unidos y la entonces Unión Soviética, se reducen las armas nucleares en la zona, por lo que ya no existían amenazas directas contra la organización.

Sin embargo, para la OTAN, se vuelven relevantes las amenazas multidireccionales y le dan importancia a la inestabilidad política, económica, étnica, social y territorial en Europa del este y Europa central como puntos de riesgo para la organización, así mismo las relaciones inciertas con los países mediterráneos y del medio oriente con capacidad armamentista y finalmente las relaciones con la URSS como país con capacidad militar solo comparable con la de Estados Unidos. Lo anterior, presenta un contexto operacional en que el riesgo en la seguridad para

los aliados puede estar más allá de su territorio: mayores posibilidades de crisis, pero con menor alcance.

En este periodo, la OTAN, y ante los nuevos riesgos reafirma el compromiso de defensa colectiva, mantiene y adapta su capacidad militar para la disuasión y la defensa, así mismo y a través de su aparato militar buscan mantener la paz, prevenir guerras, promover la seguridad y la gestión de crisis y las respuestas a las crisis de manera efectiva como una nueva tarea fundamental. La OTAN se adapta a este nuevo panorama a través de un nuevo esfuerzo principal, dedicado a la cooperación, asociación y el diálogo con todos sus antiguos adversarios que fomenta una mayor seguridad y estabilidad para Europa, logrando la adhesión de varios de ellos como socios de la Alianza con lo cual proyecta el entorno de seguridad a un área más amplia.

Para la OTAN, la gestión de crisis cobra relevancia, cuando advierte que los riesgos para su seguridad pueden estar más allá de su territorio por lo cual el ámbito de su seguridad no se enmarca en las fronteras de los países integrantes de la Alianza, si no, por el contrario, establece un ámbito de seguridad más amplio, en la medida que el ambiente operacional y el contexto de la situación o de la crisis puede afectar la estabilidad de los países euro atlánticos. De ahí la participación de la OTAN, en las primeras operaciones de apoyo a la paz en Europa; en Bosnia y Herzegovina, en Kosovo y en la ex República Yugoslava de Macedonia (OTAN, 2019).

Por otra parte, en el Concepto Estratégico del 2010, mantiene los valores propios de la organización, asimismo, sostiene la defensa colectiva expresada en la aplicación del artículo 5 del tratado fundacional e invocado tras el 11 de septiembre; el manejo de crisis a fin de evitar que lleguen a un estado de conflicto en su entorno cercano; y la seguridad cooperativa en la cual trabajan con otros países socios en temas de interés común para la seguridad. A fin de enfrentar la proliferación nuclear, las armas de destrucción masiva, el aumento de grupos terroristas y su acceso a la tecnología, la inestabilidad en países estratégicos para la OTAN, el auge de ciberataques, la dependencia energética extraterritorial y la crisis medioambiental, son nuevas amenazas que

enfrenta la organización, aun sabiendo que las amenazas convencionales son poco probables, no obstante, el crecimiento armamentístico de otros países.

Es innegable, 11 de septiembre marco un hito en la organización, no obstante, reforzó la indivisibilidad de la OTAN y el apoyo por parte de todos los países miembros. Trabajos y operaciones de larga duración como el llevado a cabo por la OTAN a través de la ISAF, son muestras de la capacidad operacional de la organización para el desarrollo de operaciones multinacionales, conjuntas, interagenciales, que facilitaron la acción unificada y la unidad de esfuerzos para lograr la gobernanza y el desarrollo del pueblo Afgano; muestra clara, también de la buena fe, que tiene la alianza por llevar a cabo procesos de reconstrucción y posconflicto en aquellas zonas donde la acción del poder militar fue necesaria y ahora corresponde estabilizar la región. Un ejemplo claro de sincronización, coordinación e integración de las operaciones militares con las diferentes agencias en territorio afgano, son los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT, por sus siglas en ingles), en la gestión de crisis durante ISAF, las cuales estaban conformadas por civiles y militares con el objetivo de ayudar a mejorar la seguridad, la gobernanza y el crecimiento regional.

La OTAN con las operaciones de gestión de crisis buscan garantizar un ambiente de paz para la organización con el fin de prevenir, manejar y estabilizar situaciones de crisis fuera de su territorio, la OTAN y su administración se vuelven responsables por liderar, dirigir, evaluar, coordinar y planear las operaciones con el propósito de lograr la estabilización del territorio, a fin de, facilitar la acción de las diferentes misiones que intervinieren en la creación de capacidades para que el pueblo logre su desarrollo a largo plazo sin ayuda externa. Lo anterior se da, para evitar situaciones como las de 11 de septiembre, motivo por el cual se maneja una amplia gama de operaciones que buscan el monitoreo, análisis y prevención de conflictos. Ante estos eventos, fortalece sus capacidades de despliegue de las fuerzas de reacción inmediata, de inteligencia operacional, de estabilización, reconstrucción y de cooperación con países aliados y con organizaciones civiles.

La OTAN a pesar de los cambios en el tiempo y de la transformación constante, mantiene firme el eje de la defensa y disuasión, en el cual, el componente nuclear y las armas convencionales juega papel fundamental en la defensa, a pesar de que las posibilidades de uso nuclear son remotas. Pero lo importante para la organización es estar preparados y entrenados para garantizar la protección del territorio y sus ciudadanos.

Para la OTAN, cobra gran importancia la seguridad internacional a través de la cooperación con los países socios, aliados estratégicos y asociaciones con las que cuentan, son convencidos que la acción contra las diferentes amenazas globales y redes de crimen transnacional se deben enfrentar con el concurso de todos los países. De ahí la razón del diálogo con los países en temas reducción de armas de destrucción masiva y la no proliferación de armas convencionales, la doctrina de puertas abiertas para todos los países del área euroatlántica que comparta los mismos valores de la organización y la búsqueda de relaciones que se basen en la reciprocidad, beneficio mutuo, respeto y temas comunes de política de seguridad.

En esta política de cooperación la alianza mantiene relaciones con más de 40 países alrededor del mundo en temas políticos de seguridad, los riesgos que enfrentan las sociedades modernas se extienden mucho más allá de las fronteras nacionales, dentro de esos países se encuentra Colombia, que es socio global de la OTAN desde el mes de mayo del año 2017, por compartir principios y una visión que incluye valores democráticos comunes, el respeto de las libertades fundamentales y los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Asimismo, la OTAN y la República de Colombia comparten desafíos en materia de seguridad internacional como el terrorismo y sus vínculos con la delincuencia organizada transnacional que representan un reto para los Estados; además, la corrupción y el problema mundial de las drogas representan una amenaza constante para las sociedades democráticas con la creciente interdependencia económica, las nuevas tecnologías, como las utilizadas en los ataques cibernéticos, el cambio climático y la creciente demanda de recursos imponen más presión al sistema internacional, esta perspectiva global exige un compromiso activo de los socios que

comparten valores comunes. Siendo esta una muestra clara de la importancia que le da la OTAN a los programas de asociación.

En la última década, ha habido un creciente reconocimiento de la importancia de enfoques más amplios e integrales para prevenir y combatir las actividades terroristas. Esto ha llevado al desarrollo de iniciativas y estrategias diseñadas para construir resiliencia a las acciones violentas, y para entender cuáles son las causas de la radicalización que conduce al terrorismo.

La estrategia identifica cinco actividades y áreas de intervención: adquirir de manera oportuna y evaluar información sobre (potenciales) amenazas a la seguridad de los países miembros; prevenir (frustrar los ataques antes de que ocurran); proteger (proteger a las personas, los bienes de las amenazas, tanto en el ámbito físico como en el virtual); preparar (prepararse para afrontar las amenazas y sus consecuencias); y perseguir (hacer cumplir la ley).

De ahí la importancia que le da la OTAN a ese tema para incluirlo dentro de las diferentes asociaciones con los países aliados, y especialmente en el programa de cooperación con Colombia.

En conclusión, es factible decir que, si bien los principios que rigieron la creación de La Organización del Tratado Atlántico Norte siguen siendo los mismos, las prioridades y el *modus operandi* de la OTAN han variado desde su constitución en 1949 hasta el día de hoy. La organización ha evolucionado de forma tal que se adapta a las necesidades de los países miembros, busca garantizar siempre la seguridad de estos y ha reaccionado de manera oportuna y con inmediatez ante las amenazas contra el espacio territorial y los ciudadanos que juró defender. Las condiciones han cambiado, el trabajo con países y organizaciones socias es de vital importancia para el devenir de la organización, los civiles aportan nuevo conocimiento frente a las nuevas amenazas y países que antes eran enemigos pueden ser aliados.

INTERPRETACIONES DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA LATINA*

CR. (RA) Jorge Luis Mejía Rosas

TC. Nicolás Sergei Osorio Talero

<https://doi.org/10.25062/9786280000695.03>

Resumen

En América Latina la seguridad y la defensa transponen una evolución política e institucional. A nivel subregional, se resalta la importancia de implantar tratados de seguridad y defensa, con lineamientos orientados a garantizar zonas de paz y cooperación, que consideren las desigualdades, los diferentes intereses y los contextos nacionales de las agendas de seguridad y defensa. Las dinámicas de seguridad se extienden efectivamente en ambientes zonales más específicos, dando lugar a un método complejo de subregiones.

* 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 A1 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.

Palabras clave

Seguridad, defensa, multidimensional, América Latina, Estados.

Abstract

In Latin America security and defense transpose a political and institutional evolution. At the subregional level, the importance of implementing security and defense treaties has been highlighted, with guidelines oriented to zones of peace and cooperation, considering inequalities, different interests and the national contexts of the security and defense agendas. Security dynamics effectively extend into more specific zonal environments giving rise to a complex sub-region approach.

Keywords

Security, defense, multidimensional, Latin America, States.

Introducción

Este trabajo surge como un problema de investigación, relacionado con la interpretación de los diversos conceptos de seguridad y defensa existentes en América Latina y su vigencia en la actualidad. También se realizará un análisis de los antecedentes históricos y su evolución, la problemática, afectación y el impacto que tendría, los principales retos y amenazas contemporáneas sobre la construcción y unificación conceptual de la seguridad y defensa para América Latina.

Los conceptos de seguridad y defensa han sido tratados desde hace mucho tiempo por las ciencias sociales, el mundo académico y las organizaciones político-sociales. En países de América Latina estos conceptos se han expandido y aun en la actualidad su amplitud ha sido muy significativa.

La definición de seguridad ha tenido una mayor variación conceptual y ha generado diferentes debates, debido en parte a que es posible emplearla a todo proceso social, político y económico, para relacionar a un Estado con una situación. A la vez es vista como una condición en la que los Estados suponen que no hay peligro de un ataque militar, presión política, ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propios.

1. Concepto general de seguridad y defensa

El estudio de los conceptos de seguridad y defensa vigentes en América Latina se ha caracterizado por su creciente expansión, especialmente por los conflictos que suscitaron en épocas pasadas, abarcando aspectos de naturaleza política.

Años atrás tales conceptos constituyeron una adaptación desarrollada y ampliada, en los cuales América Latina asumió el rol que les reservaban los conceptos originales.

El estudio de estos conceptos ha sido abordado desde ámbitos como las ciencias sociales y academias y organizaciones sociales y políticas; sin

embargo, el concepto de seguridad es el que más ha sido diversificado conceptualmente y el que más debate ha generado por la amplitud de su aplicación en los ámbitos anteriormente relacionados, para referir la situación de Estado (Ugarte, 1990).

Seguridad es sinónimo de certeza y confianza, ya que se interpreta como un ambiente estable y predecible, en donde no existan temores al daño o perjuicio a personas o sus bienes. Por lo tanto, se relaciona con la confianza de los individuos dentro del ambiente social. Además, la seguridad refleja orden, solidez, certeza, convicción y garantía que se manifiesta en los distintos niveles: individual, grupal y social (Ugarte, 1990).

Según las Naciones Unidas ONU (1986), la definición de seguridad es aquella “situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares o significativas presiones políticas y económicas, obteniendo con ello, libertad de acción para proseguir con su desarrollo y progreso”.

En la seguridad nacional se encuentre que, a través de esta, se pueden conjurar las amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales que hacen a la existencia e identidad del Estado como independencia, soberanía e integridad territorial (Ugarte, 2001).

La amenaza estaría compuesta por la acción de un Estado que desea apoderarse de algún territorio o imponer dependencia y sumisión. Tradicionalmente se ha entendido que la amenaza fundamental que pone en riesgo la seguridad nacional es el ataque físico armado por parte de otro Estado al territorio, población y bienes del Estado propio, a través del poder militar en sus diversas formas (Ugarte, 1990).

Jordan, Taylor y Korb (1994) señalaban que la “seguridad nacional es un término que ha pasado a ser ampliamente usado solo después de la Segunda Guerra Mundial y que significa diferentes cosas para diferente gente, claramente, significa protección del pueblo y territorio de la nación contra asalto físico y en ese estrecho sentido, es aproximadamente equivalente al tradicionalmente usado término defensa”.

La defensa es la acción conjunta conformada por medidas coordinadas y planificadas sobre la base de una estrategia adoptada por el Estado para mantener la seguridad.

La unión de estas dos definiciones seguridad y defensa nacional es un componente intrínseco del sistema político, al cual contribuye con aportes tendiente al fortalecimiento del poder, es decir, de la autoridad, a la preservación de su potencial y a la solución de conflictos que pueden interferir con el funcionamiento del Estado (Moreno, 2009).

De acuerdo con lo que se ha expuesto, se puede decir que seguridad hace referencia a una condición o situación, mientras que la defensa está constituida por las medidas adoptadas para alcanzar dicha condición de seguridad.

Si se observa la situación estratégica actual de América Latina, se comprobará que en la región existen diversos países con procesos de consolidación de Estado y de desarrollo muy diferentes. Existen, a modo de ejemplo, potencias medianas con un claro liderazgo económico a nivel mundial, como Brasil y México; países pequeños con un liderazgo político y económico, como Chile; otros Estados luchan por obtener, como un primer paso previo a mayores niveles de desarrollo, la tan ansiada unidad nacional; otros sufren los efectos de un violento conflicto interno que se ha prolongado por más de sesenta años, como Colombia; y aun otros son catalogados como países débiles con permanentes riesgos en sus niveles de gobernabilidad e institucionalidad (Spielman, 2007).

Infortunadamente, existe también un Estado fallido o colapsado, como Haití que paradójicamente fue el primer país latinoamericano en lograr su independencia política en 1804. En otras palabras, en la región existen Estados que, en su conjunto, se caracterizan por poseer profundas asimetrías en sus principales características y potencialidades. Dicho de otra forma, diversas capacidades estatales (Spielman, 2007).

2. Evolución del concepto de seguridad

La asamblea general de la ONU en la resolución N^o 45/58 del 4 de diciembre de 1990, pidió al secretario general que acompañado de expertos gubernamentales calificados, así como de las opiniones de los miembros de los Estados, realizara un estudio de los conceptos y políticas de la

seguridad con fines defensivos (Ugarte, 2001). Así se desarrolló el concepto de seguridad dedicado a las formas de empleo del poder militar, para asegurar los valores de independencia, soberanía e integridad territorial de los Estados, donde se destacó la superación de la Guerra Fría caracterizada por expandir la definición de seguridad en términos militares por la cooperación, diálogo, solución de conflictos internacionales mediante el diálogo multilateral, avances en materia de armas, desarme y construcción de la confianza (Ugarte, 2001).

A lo largo del tiempo se han venido realizando varias conceptualizaciones de los términos de seguridad y defensa como estado de situación; hasta acuñarlos en planos y/o procesos de otra índole, como son los casos de seguridad alimentaria y nutrición, que en los años 70 era usada o hacía referencia al acceso físico y económico de la alimentación; luego esto trascendió y fue reconocido como un derecho humano a partir de la cumbre mundial de la alimentación en 1996, donde se reconocieron pautas culturales, inocuidad y otros aspectos (FAO, 1996).

Luego, con el avance y la globalización, se produce una aparición del riesgo, asociados a diferentes problemáticas, como delincuencia, tráfico de armas, el narcotráfico, el SIDA, la pobreza, el terrorismo, la degradación del medio ambiente etc. Preparando un concepto de seguridad más amplio como seguridad humana y en ella se resaltaba las nociones de seguridad económica, alimentaria, ambiental, política, jurídica entre otras (FAO, 1996).

Este concepto permite la entrada de la llamada seguridad democrática que, según Serbín:

Se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la población extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas (2011, p. 28).

Este concepto ha evolucionado por las diferentes circunstancias cambiantes, que la han llevado a su modificación. El concepto clásico de seguridad fue tratado por el modelo realista de las relaciones internacionales, enfocado en “la defensa militar de la soberanía, la independencia y la territorialidad del Estado, frente a posibles agresiones externas” (Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo s.f.). Esta teoría se basa en que el sistema internacional es anárquico y que el Estado es el actor principal en las relaciones internacionales; por lo tanto, son estos los que deben garantizar su seguridad y aumentar su poder político y militar. También señala que el fundamento de la política de un Estado es salvaguardar el interés nacional y el territorio (Zarka, 2005).

Teniendo en cuenta lo anterior, florece un enfoque particular sobre el concepto de seguridad, que tiene como objetivo garantizar la supervivencia del Estado partiendo de la premisa que las amenazas son el objetivo principal y que la única forma de poder garantizar dicha seguridad es a través de la hegemonía militar.

En este acoplamiento de conceptos, el ámbito del sistema interamericano dio nacimiento a un nuevo concepto de seguridad multidimensional, un concepto que viene de la unión de seguridad humana y democrática y que fue introducido en lo tratado en Bridgetown – Barbados, el 4 de junio de 2002 en desarrollo del trigésimo segundo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2002) se emitió la declaración de Bridgetown en donde se consideró el tema del ‘enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica’, y que en uno de sus apartes manifiesta:

Afirmado 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 (OEA, 2002).

Esta declaración abrió una nueva visión sobre el enfoque de seguridad, dado que ya no se limitaba a un enfoque inminentemente militar y policial de la problemática delincriminal, sino que abordaba otros aspectos cotidianos como los políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, los cuales se integran como causa y origen de las condiciones que afectan la seguridad hemisférica (OEA, 2002).

Posteriormente, en ciudad de México, en octubre de 2003, en la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA, se emitió la Declaración sobre Seguridad en las Américas, en la cual se amplía el alcance del acuerdo de la declaración de Bridgetown, y que en uno de sus apartes de sus 52 artículos manifiesta:

Nuestra 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 (OEA, 2003, p. 2).

En el desglose del contenido de la Declaración de México, se trazan lineamientos para hacer viable el concepto de seguridad multidimensional, tales como los Principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Carta de la OEA, valores compartidos y enfoques comunes, compromisos y acciones de cooperación y cuestiones institucionales, orientados a combatir los desafíos de las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, que garanticen la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, los valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional (OEA, 2003).

Este panorama de perturbación de la OEA por el estado de las capacidades del actuar delincriminal, nace de la observancia de determinar

que los países están siendo inferiores a las competencias que demuestran los delincuentes, en donde inclusive hay regiones en donde se presenta el cogobierno, porque es el crimen organizado con su presencia, su dinero, su capacidad de intimidación, es el que vela por la gestión de bienestar y justicia social; construyendo infraestructura urbana, creando entidades de apoyo, socorro y atención a la comunidad, que desdibujan la acción soberanía de una nación. Al respecto, Abraham Stein refiere que:

Los Estados del hemisferio se enfrentan a formas cada vez más complejas de amenazas a su seguridad. Los criminales han aprovechado las herramientas modernas, recurriendo al uso de nuevas tecnologías, mejorando su capacidad de organización y, consecuentemente, ha aumentado el nivel de violencia y letalidad en la comisión de delitos (Stein, 2007, p. 32).

Vista esta sintomatología de la capacidad que tienen las organizaciones criminales de hacer efectivas las amenazas, dentro del contexto de la limitación que tienen los Estados para poderlas contrarrestar en su actuar en el orden interno, se hace imprescindible generar mecanismos de cooperación regional e internacional de carácter integral, no solamente para confrontar a los agentes generadores de violencia (actores violadores del orden constitucional), sino a los factores de violencia (causas de orden social que generan vulnerabilidades que son suplidas por acciones delictuales), quienes en últimas son la fuente de las actuaciones criminales (OEA, 2003).

Ahora, la cooperación regional o internacional se debe caracterizar por su interdependencia o dependencia recíproca, en lo que refiere a que la afectación de una nación hace metástasis o efecto dominó en otras naciones; por lo tanto, su solución no debe ser de naturaleza unilateral, sino multilateral y en varias dimensiones de atención y confrontación en el espectro de acción de las organizaciones criminales. Lo anterior debe implementarse mediante políticas de seguridad de integración que establezcan protocolos de actuación para los gobernantes frente la materialización de las amenazas o de prevención.

De acuerdo con lo expuesto en la Conferencia Especial sobre Seguridad, Declaración sobre Seguridad en las Américas por la Organización de los Estados Americanos (México, 2003), se definen como nuevas amenazas:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados.
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.
- La trata de personas.
- Los ataques a la seguridad cibernética.
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Todas estas amenazas nuevas citadas, tienen un denominador común, y es que se ocasionan o que son de potencial ocurrencia en todas las naciones, visto que hay estrecha relación entre las causas, los agentes de violencia y las víctimas y la sociedad (OEA, 2003).

Los diferentes conceptos de seguridad tienen como objetivo común la protección de la seguridad nacional. Se han desarrollado como respuesta a la necesidad de seguridad nacional y como resultado de la evolución de circunstancias políticas, militares, económicas y de otra índole (Ugarte, 1990).

Los conceptos de seguridad comprenden diferentes elementos, como la capacidad militar, el poderío económico, el desarrollo social,

el progreso tecnológico y científico, así como la cooperación económica mediante el uso de la diplomacia bilateral y multilateral, lo que también implica a las organizaciones internacionales (Ugarte, 1990).

En definitiva, se trata de un concepto de seguridad relativo a los Estados, involucrando también a las organizaciones internacionales, cuyas bases son la multidimensionalidad de la seguridad, considerando sus aspectos político, económico y militar; la interdependencia existente en materia de seguridad; la fuerte relación entre la seguridad nacional y la seguridad internacional y el carácter indivisible de la seguridad internacional, derivándose de ello la necesidad de la cooperación para su logro. El concepto, no obstante, no se refiere a la seguridad interna de los Estados, sino en cuanto influye en la seguridad internacional (Ugarte, 2001).

3. Análisis de los antecedentes históricos y la evolución de seguridad y defensa en América Latina

Teniendo en cuenta el panorama de bipolaridad extrema y lucha ideológica por la hegemonía mundial que significó la Guerra Fría, América Latina tuvo importantes cambios que, entre otros factores, contribuyeron a transformar los requerimientos en términos de seguridad y defensa en la región (Griffiths-Spielman, 2009).

Comenzando el periodo de la independencia y a pesar de la existencia de diferentes instancias que demuestran la preocupación por los asuntos de seguridad y defensa a nivel regional, la relación entre las naciones latinoamericanas, como una zona heterogénea constituida por países diferenciados, estuvo marcada por la desconfianza y la falta de determinaciones comunes.

La consecuente inestabilidad y falta de cohesión en estos términos hicieron que Sudamérica no fuese considerada un actor de importancia en el escenario internacional (Griffiths-Spielman, 2009).

Durante este periodo histórico, la posición de la región frente al mundo no había cambiado demasiado y como un área en la periferia del conflicto, sus definiciones en términos de seguridad remitían a los

intereses de Estados Unidos. En este marco de gran conflictividad y polarización, las iniciativas de seguridad y defensa se entroncaban en términos de seguridad tradicional, que responde fundamentalmente a la dinámica de los conflictos interestatales (Garay y Milet, 2009).

En este sentido, se equiparó el concepto de seguridad nacional con el de seguridad internacional, puesto que la seguridad se consideraba terreno casi exclusivo de “la intervención de estamentos militares, policiales y judiciales”, y se estructuraba en torno a preceptos clásicos de amenaza interna y externa, o de la llamada lógica ‘amigo/enemigo’ (Rivera, 2008, p. 11).

En Latinoamérica, esta noción se materializó en una oleada de regímenes autoritarios que, entre otros elementos, buscaban erradicar la influencia soviética que representaba el comunismo.

El cambio de gobierno en EE. UU. abre una oportunidad para que se reformule la relación en muchos ámbitos, entre ellos el de seguridad, pues durante el gobierno de George W. Bush, el énfasis en la guerra al terrorismo alejó a la potencia del continente (Shifter y Joyce, 2009).

A raíz de su situación política interna, la posición de la región frente al sistema internacional no cambió y siguió siendo considerado un actor de segunda categoría: el «patio trasero» de Estados Unidos. En este sentido, desde América Latina el sistema internacional se percibía primordialmente unipolar, pues la influencia de Estados Unidos era fundamental en las determinaciones concernientes a la seguridad y defensa (Riveros, D. B. 2015).

Tanto durante la Guerra Fría como en la actualidad, Estados Unidos ha sido un actor siempre presente, pues forma parte de «cualquier proceso de integración y cooperación regional, si sus intereses están de por medio» No obstante, luego de la caída del Muro de Berlín se supuso que el sistema internacional se mantendría en torno a los valores y los intereses estadounidenses como gran potencia mundial, sin embargo, en América Latina surgieron una serie de matices valóricos y políticos importantes, que no necesariamente se alineaban con los valores propiciados por Norteamérica. Con todo, es esperable que Estados Unidos mantenga su lugar como referente mundial en materia de seguridad y

defensa, pero en Latinoamérica ya no tendría la misma influencia que en el pasado pues el foco de la política exterior estadounidense está más centrado en la situación interna del país, en Medio Oriente y en Asia (Cheyre, 2012, p. 33).

4. Problemática y afectación de la seguridad y la defensa en América Latina

América Latina ha tenido que afrontar cambios representativos en los reajustes de poder y sistemas globales con consecuencias en la región. Pues una de ellas es la poca presencia de los Estados Unidos en la parte sur de América Latina, a la vez la emergencia de Brasil como potencia global y regional (Solís y Rojas, 2008).

También se presenta un nuevo protagonista Irán, que ha encontrado un espacio en América Latina por su carácter y forma de respuesta a la globalización, por lo que ha observado coincidencias en los regímenes políticos latinoamericanos. Irán es una potencia emergente en su región, y jamás ha descuidado las relaciones globales. Su presencia tiene un peso más simbólico que comercial o como desafío político estratégico a la potencia hegemónica en esta área (Solís y Rojas, 2008).

América Latina luego de media década de pérdida en los años 1998 – 2002, recobra su crecimiento en el 2003, en cual se ve afectado por la crisis global financiera del 2009, pero su trayectoria es de crecimiento, aunque un poco más lento, pues los impactos no fueron tan graves a los que como se esperaba. De esta manera, América Latina muestra dos activos principales, el primero su zona de paz y área libre de armas nucleares, el segundo es una región con sistemas democráticos estables y una tradición electoral efectiva (Solís y Rojas, 2008).

A pesar de las incidencias que se presentan en América Latina, muchos países de la región en el marco de la OEA han continuado comprometiéndose con la Carta Democrática Interamericana, pues esta se caracteriza por su democracia del siglo XXI; en un breve recuento, la tensión policial al presidente de Ecuador Rafael Correa, el 30 de septiembre de 2010 y el

golpe de Estado en Honduras al presidente Manuel Zelaya, el 28 de junio de 2009 en la madrugada, fueron condenados en decisión conjunta y categórica con todos los países de la región (OEA, 2003).

América Latina también se representa como la región más desigual en términos comparativos, no de pobreza si no de pocas conformidades de crecimiento (una de ellas la informalidad y el desempleo), que van produciendo consecuencias en los jóvenes a largo plazo, no estudian ni trabajan, sino que se dedican a lo informal, que comúnmente lleva a la violencia, drogadicción, etc.

Estudios de la OMS muestran una similitud entre desigualdad y violencia. Pues como se dijo anteriormente una puede resultar de la otra. Pero también se presenta la exclusión, la invisibilidad, sobre todo en afrodescendientes, que puede ser por la inestabilidad o polarización social, lo cual generó más desigualdad y aversión al Estado.

Otra problemática que se asocia es la corrupción en regiones desiguales, pues de forma fraudulenta busca reconocimiento o ganancias que no son las apropiadas y esto es una problemática que es representativa en los sistemas políticos y que a lo largo del tiempo se extiende aún más.

Y como consecuencia de la unión del alto consumo de drogas, violencia, desigualdad y corrupción, está el crimen organizado, donde cada vez genera más oportunidades sin presencia de la ley, no por ausencia de ella, sino porque pueden existir zonas inseguras donde la autoridad no llega y todas estas situaciones hacen que los espacios se vayan dando, de manera que se propicien estas actividades ilícitas sin ser percibidas.

Los cambios globales y los nuevos sistemas políticos estadounidenses han marcado la heterogeneidad en las regiones. América Latina se compone como una macro región, pero en ella se exteriorizan dos regiones que se han dividido y muestran tendencias diferenciadas en múltiples ámbitos. Una de ellas es el área del norte de América Latina que es liderada por México y se incluyen los países de América Central y un área sur que es liderada por Brasil (Solís, L G y Rojas F, 2008).

La Habana, (2014) en la II cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) declaró la región como zona de paz, en ella se lee:

Nos comprometemos a seguir trabajando para consolidar a América Latina y el Caribe como Zona de Paz, en la cual las diferencias entre las naciones se resuelvan a través del diálogo y la negociación u otras formas de solución pacífica establecidas en el Derecho Internacional.

En la década de los noventa los avances de seguridad y defensa en América Latina se dieron, de una parte, con la resolución de las polémicas entre países fronterizos, siendo las principales las que se presentaron entre: Argentina y Chile, Perú y Ecuador, El Salvador y Honduras y, de otra parte, con el fin de la competencia militar, en especial la nuclear entre Argentina y Brasil. El fin de la Guerra Fría fue el que permitió la efectividad del tratado de la no proliferación de armas nucleares y por ello se concibió una región libre de armas nucleares (Gioconda, 2011).

Existen otros conflictos que son representativos y tradicionales en las subregiones latinoamericanas, tales como los territoriales y/o de delimitación marítima, con la diferencia que en la actualidad ya no está la amenaza del uso de la fuerza como sucedía anteriormente, que con despliegue militar se hacía uso de esta. “En más de 25 oportunidades hubo demostraciones de uso de la fuerza por medio del despliegue militar efectivo y la disposición para usar la fuerza” (Mares, 2003, p. 47), como el caso de Ecuador y Perú, donde hubo una corta guerra y tuvieron que intervenir mediante la Misión de Observadores Militares Ecuador y Perú (MOPEP) a medios internacionales como Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile, para detenerla. Actualmente en el siglo XXI los principales acontecimientos de conflictos históricos han sido llevados a la corte internacional de La Haya (Mares, 2003).

Sin embargo, en los años 2008 y 2010 se presentan casos importantes donde se amenazó con el uso de la fuerza. Como en los conflicto entre en Colombia y Ecuador y después entre Colombia y Venezuela, de la misma manera en Centroamérica hubo una invasión a un islote en el Rio de San Juan, que desato un conflicto internacional y que aún se mantiene por lo que fue llevado a OEA y luego a la Corte Internacional de Justicia (Álvarez y Fuentes, 2009).

La Corte Internacional de Justicia ha resuelto diferentes disputas en las que tienen temas territoriales y marítimos, algunos se ven agravados por temas de explotación de recursos, tensiones migratorias, movimientos ilegales de frontera a frontera (Álvarez y Fuentes, 2009).

Entre los que más se resaltan está el de Honduras y El Salvador, Honduras y Nicaragua, Costa Rica y Honduras, Argentina y Uruguay, Colombia y Nicaragua, por último Chile y Perú, pero aun la Corte Internacional trabaja por resolver otros conflictos que también son importantes y no se han resuelto (Álvarez y Fuentes, 2009).

5. Impacto de los principales retos y amenazas contemporáneos sobre la construcción conceptual y operativa de la seguridad y defensa en América Latina

La seguridad y defensa en Latinoamérica ha estado marcada por fenómenos interestatales y transnacionales, por lo que el énfasis está puesto en ir más allá en términos de seguridad y desarrollo, prestando mayor atención al tráfico de drogas y armas, disputas por fronteras por parte de algunos países del continente, desigualdad entre otros (Garay y Milet, 2005).

Según Pablo Celi, en su artículo “Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina”, el problema es que:

El escenario hemisférico evidencia una débil integración e identidad regional, sobre un campo de significativas asimetrías y heterogeneidad estructural en sus sociedades, economías y sistemas políticos, que dificultan el establecimiento de un orden de intereses comunes en materia de seguridad regional. Las diferentes perspectivas y posiciones en el entorno regional se evidencian en las limitaciones para el establecimiento de un amplio acuerdo de integración y comercio hemisférico y un esquema de seguridad colectiva común (2005, p. 11).

Por lo anterior, se podría decir que los países de Latinoamérica afrontan ambientes distintos con múltiples intereses en materia de integración, y por ello no habría objetivos en común o prioritarios en las regiones. Sin embargo, a lo que se quiere llegar y a lo que se trabaja arduamente, es a una cooperación regional, al fortalecimiento de las medidas de confianza mutua, al diálogo en todos los niveles, ministerios de defensa y Fuerzas Armadas y muchos otros (Griffiths, 2009).

Latinoamérica aún enfrenta desafíos importantes, como definir cuáles son las exigencias o intereses comunes de la región en seguridad y defensa.

A partir de ahí se podría implementar una mesa exitosa, donde se puedan superar las situaciones de desconfianzas históricas y conflictos tradicionales, asignando responsabilidades, con el objetivo de afrontar eficazmente las nuevas problemáticas y así consolidar la integración regional en seguridad y defensa. Pues si bien en América Latina no existe una mirada regional para abordar las problemáticas que se presentan, si hay una tendencia a hacer convenios en subregiones que tienen una mirada más cercana a la seguridad y la defensa (Riquelme, 2009).

No obstante, si se analiza a profundidad el escenario, cabría afirmar que intrínsecamente se trabaja por una integración regional, tal y como se desprende del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), donde 12 países de la región firmaron y se comprometieron a una participación activa tanto internacional como regional (Griffiths-Spielman, 2009). En este sentido, el artículo 2 establece que la Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada:

Un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medioambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Para poder cumplir con este artículo y lograr esta integración regional es muy importante realizar un cambio cultural en toda América Latina, ya que estos procesos suscitan en la actualidad un gran interés personal basado en lo económico y político, que en ningún momento son visualizados hacia la comunidad en general y en el beneficio de la región, lo cual lleva a que dicha integración nunca se logre y que también se vea afectada internamente.

La UNASUR tiene como antecedente inmediato a la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004) y se gesta con base en una identidad de valores compartidos, debido a que “viene a llenar un espacio intermedio entre un organismo hemisférico (OEA) y organismos subregionales (Comunidad Andina de Naciones y Mercosur), conforme a un concepto geográfico” (Riquelme, 2009, pp. 85–99).

En este sentido, y con el fin de articular las políticas de defensa, la organización de fuerzas y la prevención de conflictos generaron el proyecto de conformación del Consejo Suramericano de Defensa como un punto de consulta, contribución y coordinación en la materia, bajo principios de transparencia, seguridad y defensa. Este consejo busca transmitir o proveer un bien común a la región en el escenario internacional y ante organizaciones, unificando esfuerzos y desafíos de seguridad y defensa, se dice que este es un proceso de gran impacto pues aún se tiene mucho por avanzar para lograr una política de defensa común en América (Riquelme, 2009).

En términos globales, se podría concluir que, desde la Guerra Fría a la actualidad, la conceptualización de seguridad ha cambiado notablemente, por lo que a hoy se engrandece el altruismo al poder enfrentar las amenazas al bienestar de las personas aun cuando existe un escenario de interdependencia entre las naciones (Riquelme, 2009).

La seguridad y la defensa tienen una representación especial en Latinoamérica, no solo por su relevancia, sino por su alto grado de relación a nivel de desarrollo social, económico y cultural de los países.

Por ende, se puede decir que cíclicamente se han venido dejando a un lado los conflictos clásicos, que en principio eran los principales y más relevantes, como los territoriales que poco a poco se han creado

estrategias efectivas para poder solucionarlos, puesto que, seguramente, con la participación de diferentes organismos regionales permitirá superponerse a los retos que imponen dichas amenazas (Riquelme, 2009).

Conclusiones

Ahora lo más imperativo es fortalecer los acuerdos de cooperación en seguridad y defensa y el desarrollar la confianza mutua, pues a pesar de las evoluciones que ha tenido la seguridad y defensa, no ha sido suficiente para que surjan e integren las políticas y se supere la cooperación regional, pues aún prima el bien mismo, de ahí el interés del consejo suramericano de defensa por ayudar a resolver y crear una estrategia relevante que ayude a tal fin.

La inclusión de la seguridad en la agenda política multilateral proviene de los impactos subregionales de las crisis de los Estados, el riesgo latente y la internacionalización de conflictos.

Estos conflictos se atañen a la debilidad política, desequilibrios económicos y crecientes conflictos sociales, que ve en la seguridad un elemento de gobernabilidad democrática, dando lugar al concepto de seguridad multidimensional.

La expansión de su aplicación multidimensional puede generar en muchas ocasiones confusión en cuanto a su estructura y regímenes en los que se puede articular.

Se puede decir que se genera un riesgo al manifestar prioridades equivocadas que ponen en cuestión su vigencia a la hora de implementar políticas o mecanismos concretos.

Por ello la definición de seguridad multidimensional no ha alcanzado los objetivos presentes en las agendas nacionales de los Estados, por lo que ha sido complejo integrar las políticas de seguridad y defensa en un contexto multilateral y por ende la superación de las diferencias en pos de la cooperación no ha sido efectiva, pues aún prima la perspectiva nacional para enfrentar las amenazas a la seguridad.

Con lo anteriormente expuesto se puede decir que el concepto de seguridad y defensa siempre va a estar en un proceso de cambio y evolución de acuerdo con las amenazas que cada día van apareciendo en el mundo.

Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina han sido tratados desde hace mucho tiempo por las ciencias sociales, el mundo académico y las organizaciones político-sociales.

El concepto de Seguridad se puede interpretar como la situación en la que un Estado previene, neutraliza y contrarresta diferentes agresiones militares, políticas, tecnológicas y/o económicas.

Por otro lado, el concepto de Seguridad nacional hace referencia a las acciones para neutralizar las amenazas que puedan afectar los valores esenciales, los intereses y objetivos nacionales y que permiten garantizar la existencia e identidad del Estado, con base en la independencia, la soberanía y la integridad territorial, con el fin de proteger la población, el territorio y las normas legales.

Finalmente, la defensa está conformada por las medidas adoptadas para alcanzar dicha condición de seguridad.

Se puede comprobar que en América Latina existen diversos intereses, por la variedad de Estados, unos con procesos de consolidación y desarrollo, otros con pretensiones de liderazgo económico, países pequeños con un liderazgo político y económico, algunos con impacto de la violencia, como efecto de un conflicto interno prolongado y otros identificados como países débiles o fallidos, ya que mantienen en riesgo su gobernabilidad e institucionalidad, lo cual afecta la seguridad y defensa regional.

La solución de conflictos internacionales se enfrenta mediante los convenios y acuerdos multilaterales, que permitan combatir y neutralizar las amenazas comunes.

La globalización ha causado el efecto de incrementar los riesgos, acompañados de una variedad de problemáticas, como delincuencia, tráfico de armas, el narcotráfico, el sida, la pobreza, el terrorismo y la degradación del medio ambiente, conocidos como las amenazas tradicionales y las amenazas nuevas.

En América Latina se están tratando temas y desarrollando convenios entre Estados para garantizar la seguridad hemisférica y seguridad multidimensional.

El concepto de seguridad, no se limita a un asunto netamente militar y policial, sino que aborda otros factores como los ambientales, desastres naturales, políticos, económicos, sociales y de salud, los cuales afectan la seguridad hemisférica.

La seguridad hemisférica hace necesario generar mecanismos de cooperación regional e internacional, no solo para neutralizar a los agentes generadores de violencia, sino a los factores de orden social, que generan vulnerabilidades e incrementan los riesgos a la estabilidad de los Estados.

América Latina aún enfrenta diversos desafíos, lo que obliga a seguir trabajando para definir cuáles son los intereses comunes de la región en seguridad y defensa, para diseñar estrategias.

El crimen organizado, principalmente el asociado al narcotráfico, es uno de los fenómenos que emergen como principal desafío.

En la agenda de seguridad de países como México, Brasil, Colombia y los países de Centro América, el crimen organizado es un factor de primer orden, para tener en cuenta.

A partir de todo lo anterior se podría gestionar y efectuar una mesa exitosa, donde se superen las situaciones de desconfianzas y conflictos, estableciendo responsabilidades, con el objetivo de afrontar eficazmente las problemáticas que se vayan presentando y de esta manera consolidar la integración regional en seguridad y defensa.

LA DEFENSA EN BRASIL: EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE UNA POLÍTICA DE ESTADO*

Carlos Antonio Raposo de Vasconcellos

Guilherme Lopes da Cunha

Fábio Albergaria de Queiroz

<https://doi.org/10.25062/9786280000695.04>

Resumen

El presente capítulo ofrece un análisis de la política de defensa del Brasil, a partir de su consolidación como una política de Estado. Para ello, se recurre a un estudio a fondo no solo de la política de defensa como tal, sino del proceso de institucionalización que gira en torno a la construcción e interpretación de la defensa como política de Estado, lo cual se lleva a cabo por medio del análisis a profundidad los diferentes

* Producto de la línea de investigación denominada: Geopolítica, Seguridad Internacional y Diplomacia de Defensa, desarrollada dentro del grupo de investigación: Seguridad, Desarrollo y Defensa de la Escuela Superior de Guerra de Brasil. Las opiniones expresadas en el texto son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la opinión institucional de la Escuela Superior de Guerra o del Ministerio de Defensa de Brasil.

documentos rectores de la política de defensa, evaluándolos de una forma crítica y propositiva.

Palabras clave

Seguridad, defensa, Brasil, política, libro blanco.

Abstract

This chapter offers an analysis of Brazil's defense policy, based on its consolidation as a State policy. To do this, an in-depth study is used not only of defense policy as such, but of the institutionalization process that revolves around the construction and interpretation of defense as State policy. For this, the chapter analyzes in depth the different guiding documents of defense policy, evaluating them in a critical and purposeful way.

Keywords

Security, Defense, Brazil, Politics, Defense White Book.

Introducción

La racionalidad de Brasil en cómo enfrentar las adversidades, amenazas e incertidumbres se ha reflejado en la forma en que la sociedad brasileña elige sus prioridades para garantizar su protección. La amalgama de esta percepción se encuentra en el trinomio seguridad, defensa y desarrollo, en el que descansa la esencia de una forma autóctona de abordar no solo los deseos nacionales, que se materializan a través de políticas públicas que reflejan objetivos nacionales, sino también la compleja dinámica de la política internacional, que demanda resolver desafíos estructurales y cíclicos.

Para lidiar con ese escenario en constante cambio, la comunidad de defensa brasileña ha contribuido, a lo largo de los años, a la consolidación de este trinomio. De esa manera, se formó un núcleo duro que ha guiado los lineamientos de Brasil y que gradualmente se fortalece como una política de Estado consistente, mostrando una estructura institucional en continuo progreso. Eso se expresa no solo en la elaboración y actualización de documentos de defensa, a saber, la Política Nacional de Defensa (PND), la Estrategia Nacional de Defensa (END) y el libro blanco de defensa nacional (LBDN), sino también en la evolución de iniciativas multidimensionales difundidas en algunos sectores de la sociedad, incluyendo grupos parlamentarios, centros de investigación científica, centros industriales, academia, entre otros.

Es en ese paso que el proceso de institucionalización de la defensa en Brasil demuestra la percepción de que la sociedad ha creído en los beneficios del planeamiento a largo plazo para este sector. El proceso político que se desarrolla a partir, sobre todo, de la Constitución Federal de 1988, puso en marcha los pilares para desencadenar una base de principios que han ampliado su relevancia como eje estructurador de una política de Estado y que se presenta como fundamento de convicciones democráticas.

En ese escenario, la construcción de mecanismos institucionales denota el propósito de Brasil de promover una constante adaptación de la gestión de defensa a las expectativas de la sociedad. Los años previos

al siglo XXI apuntan a la existencia de este ambiente favorable, en el que el administrador público supo interpretarlo como un camino viable. Entre los principales condicionamientos de este movimiento, está la materialización de la arquitectura institucional, a través de la creación del Ministerio de Defensa de Brasil.

Dicho eso, el capítulo tiene como objetivo identificar las complejidades del pensamiento de la sociedad brasileña sobre defensa, verificando los hitos de esta actividad y los desafíos que se les pueden imponer. En un primer momento, se identifican las características sociopolíticas que contribuyeron al mejoramiento de la arquitectura institucional y que hicieron viable al Ministerio de Defensa.

En seguida, se busca comprender la funcionalidad de los documentos estratégicos como instrumentos de política de Estado, considerando elementos estructurales perennes y circunstancias transitorias. En la tercera y última etapa se apuntan elementos de la evolución y consolidación de esta estructura y se analizan los avances en la integración del trinomio seguridad, defensa y desarrollo, tres pilares que sustentan la síntesis de un modelo pensado para permitir al país la búsqueda de sus intereses y respuestas eficientes y efectivas a posibles amenazas al Estado brasileño.

1. La creación del Ministerio de Defensa

Para comprender la génesis de la política de defensa en el Brasil de hoy, toca remontarse al primer mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998); precisamente en 1996, cuando se lanzó la primera Política de Defensa Nacional (PDN). Fue, por lo tanto, un evento emblemático ya que buscó establecer pautas para la reestructuración y desempeño de las Fuerzas Armadas¹¹. Tres años después, en 1999, se creó el Ministerio de Defensa (MD), dando por finalizado los Ministerios de Aeronáutica, Ejército, Armada y el Estado Mayor de las Fuerzas

11 La PDN (1996) estableció como algunas de sus directrices la protección de la Amazonía brasileña con el fortalecimiento de la presencia militar, el desarrollo del área de frontera y la mejora del sistema de control y defensa de las fronteras nacionales (BRASIL, 1996).

Armadas. Sin embargo, en Brasil, la idea de crear un Ministerio de Defensa no es nueva, como se verá a continuación.

Desde antes del primer mandato, aún en periodo de campaña electoral, Fernando Henrique Cardoso había manifestado su intención de crear el Ministerio de Defensa¹². Entendió que era el momento en que Brasil, con su dimensión continental, debía tener esta institución política para gestionar las Fuerzas Militares.

En la Filosofía Política Occidental expresada en Heráclito de Éfeso (*apud* IBER, 2013, p. 82), la guerra es el padre de todas las cosas. Si, por un lado, en la lógica contemporánea, esa afirmación es capaz de desencadenar intensas críticas, por otro lado, puede ser un elemento de explicación filosófica para la gestación de un Ministerio de Defensa brasileño. Podría ser posible suponer que la Segunda Guerra Mundial constituyó un elemento importante en ese proceso: tras el regreso victorioso de los *pracinhas*¹³, el presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-51) aseguró un ambiente estable a la Constitución Federal de 1946, que presagiaba esa idea¹⁴. Como afirman Fuccille y Winand (2018, p. 632): “Los Ministerios de Defensa son instituciones, por excelencia, designadas a planificar, dirigir y controlar, en un nivel superior, los asuntos relacionados con las Fuerzas Armadas y la defensa militar del Estado”.

Para implementar los dispositivos de esa constituyente, se estableció el Estado Mayor General (EMG). Órgano consultivo del presidente de la República, comandante supremo de las Fuerzas Armadas, fue creado el 1 de abril de 1946 mediante Decreto n.º 9.107 y estructurado el 25 de julio, pero creado efectivamente el 8 de noviembre de 1946, con la edición del primer boletín interno.

12 Zaverucha (2005) afirma que la creación del Ministerio de Defensa brasileño fue propuesta durante la campaña presidencial de FHC. Sin embargo, el almirante de escuadrón Mário César Flores (ministro de la Armada, entre 1990-1992, y ministro jefe de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, entre 1992-1994), en entrevista a Oliveira (2005, p. 495) afirma que “*a meu ver não havia na cabeça do presidente a firme decisão de criar o Ministério da Defesa porque, embora a entendesse adequada, ele temia a geração de fonte de dificuldades para seu governo, provável na medida em que seu ministério inexoravelmente afetaria a autonomia tradicional das Forças. Intenção, talvez, mas decisão firme, não[...]*”.

13 “Pracinha” es un término que se refiere a los soldados veteranos de Brasil que integraron las fuerzas aliadas en la Segunda Guerra Mundial.

14 Aunque la unificación de las Fuerzas Armadas en un Ministerio sea relativamente reciente en la historia del país, es interesante notar que la Constitución Federal de 1946 ya dispusiera sobre la creación de una sola institución para administrar las tres Fuerzas Armadas.

En 1948, el Estado Mayor General fue renombrado y pasó a denominarse Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (EMFA), que duró hasta 1999. En este periodo de aproximadamente 50 años, hubo otras negociaciones que simbolizaron los esfuerzos por establecer un ministerio, no siempre sin resistencias. En el gobierno del presidente Jânio Quadros (31 de enero al 25 de agosto de 1961), la idea volvió y las opiniones fueron dispares. Un periódico de gran circulación en ese momento, *Correio da Manhã*, anunció en abril de 1961 la detención de dos almirantes que se pronunciaron en contra de la creación del Ministerio de Defensa¹⁵. En el mismo año, en septiembre, ya en el gobierno de João Goulart, que asumió en la renuncia de Jânio, el mismo diario anunció que *“estava tendo a mais viva repercussão por meio dos militares a tomada da posição do EMFA favorável à criação do MD [...] a reunião dos 3 ministérios militares em 1 só órgão, propiciaria inegáveis vantagens, dos pontos de vista técnico, político e econômico”*, sin que hubiera reacción en contrario.

En la administración del presidente siguiente, Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-67), la iniciativa recibió un nuevo incentivo. Había vuelto la idea de crear una administración única para las Fuerzas Armadas. Como muestra Vasconcellos (2014), reaparece la intención de una ‘reorganización administrativa de las Fuerzas Armadas’, expresión utilizada en su momento, donde se presentaron tres Líneas de Acción para una posible decisión. Para unos, se trataba de la creación del Ministerio de las Fuerzas Armadas, así llamado; para otros, Ministerio de Defensa. En dos de las tres Líneas de Acción, los Ministerios Militares continuarían con sus composiciones, estatus y misiones. En una de ellas, *“os Ministérios Militares teriam suas atribuições muito reduzidas, podendo perder o caráter de Ministério e passar a subsecretaria, subordinadas ao Ministério da Defesa”*, como lo demuestra Vasconcellos (2014, p. 121).

15 El artículo del periódico titulado “Ministério da Defesa: Jânio Quadros prende e demite almirantes” detalla que la “prisão de dois dias e exoneração do cargo de Diretor-Geral de Aeronáutica da Marinha, foi a ordem dada ao contra almirante Luiz Clovis de Oliveira. Este oficial-general, quinta-feira última, em entrevista a um vespertino, manifestou-se contra a unificação da Fôrças Armadas no Ministério da Defesa, objeto atualmente de estudos do Chefe do EMFA [...] Também o almirante José Saldanha da Gama, diretor do arsenal de Marinha, que igualmente emitiu opinião contrária à criação do Ministério da Defesa, foi punido, mas sem a exoneração do cargo. Recebeu prisão de dois dias, em casa, a partir de ontem, sábado”

Así, parece que el Alto Comando de las Fuerzas Armadas, que fue el órgano de asesoramiento del presidente de la República en las decisiones sobre política militar y la coordinación de asuntos relevantes para las Fuerzas Armadas¹⁶, trajo la esencia de una lógica ministerial que unificaría la defensa del país. Sin embargo, la propuesta, como lógica institucional, también fue abandonada.

Durante el periodo que marca el lapso entre las décadas de 1970 y 1990, no hay más detalles sobre estudios que contemplaran una lógica ministerial para la defensa. Aunque no se pueda asegurar que en los bastidores políticos nacionales no se dijo nada, solo en la década de los noventa hubo la posibilidad de crear un ministerio enfocado en materia de defensa. Transcurrieron décadas turbulentas antes de que los deseos de la Constituyente de 1946 se hicieran realidad, lo que tomaría contornos efectivos durante las elecciones presidenciales de 1994, en que el candidato que ganaría las elecciones ya había propuesto la creación de un Ministerio de Defensa.

Es en este contexto que Fernando Henrique Cardoso, ya instalado como presidente de la República, inicia un abordaje práctico y decisivo. Para eso, encargó al entonces jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, general de Ejército Benedito Onofre Bezerra Leonel, estudiar la viabilidad de su creación. Así, a partir de estudios del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, el EMFA conduciría a las Fuerzas Armadas a una ‘adaptación gradual’ para incorporarse al Ministerio de Defensa¹⁷.

En medio de ideas no favorables a la creación, el Ministerio de Defensa (MD) no se abrió en la primera administración de Fernando Henrique Cardoso. Los análisis de Oliveira (2005) y las memorias de Cardoso (2015) reportan el rechazo de sectores entre los militares, aunque no mencionan episodios concretos¹⁸. Convencido de su intención,

16 Los artículos 47 y 48 del Decreto 200 de 1967 demuestran una esencia estructurante que podría interpretarse como una lógica de congregación de los militares de las tres fuerzas concentradas en un vector (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm).

17 Vasconcellos (2014).

18 En la evaluación de Silva (2012, p. 66), la creación del MD fue vista con desánimo por amplios sectores militares. De acuerdo con el autor: “*Com a extinção dos antigos ministérios militares e a criação de uma nova superestrutura que emulava o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, os militares perdiam a possibilidade de um diálogo direto e conjunto com o Presidente da República*”.

Fernando Henrique Cardoso toma dos decisiones: i) en 1996, asigna la tarea de elaboración de la Política de Defensa Nacional a la Comisión de Relaciones Exteriores de Defensa Nacional, del Consejo de Gobierno y ii) lanza la Directriz Presidencial en octubre de 1997, que permitió la creación del Ministerio Extraordinario de la Defensa, el 1 de enero de 1999, primer día de su periodo de reelección¹⁹.

De esa manera, la PDN fue resultado de un esfuerzo legislativo memorable. Mediante la participación de miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CREDN) de la Cámara de los Diputados y de la Comisión de Relaciones Exteriores (CRE) del Senado, fue posible elaborar la PDN. Había, por lo tanto, representantes de los tres poderes: civiles, militares y políticos electos por el pueblo, que dieron legitimidad popular al perfeccionamiento de la lógica administrativa, dando fuerza a la intención concatenada por el presidente. Neto (2010, p. 438) relativiza la responsabilidad de estos mismos políticos de la comisión de defensa:

Dentro dos Congressos, as comissões de defesa (onde elas existem) são pobremente equipadas para exercer sua autoridade e poder de supervisão. Os seus membros raramente nelas permanecem por longo tempo e não ganham, conseqüentemente, as necessárias experiência e expertise.

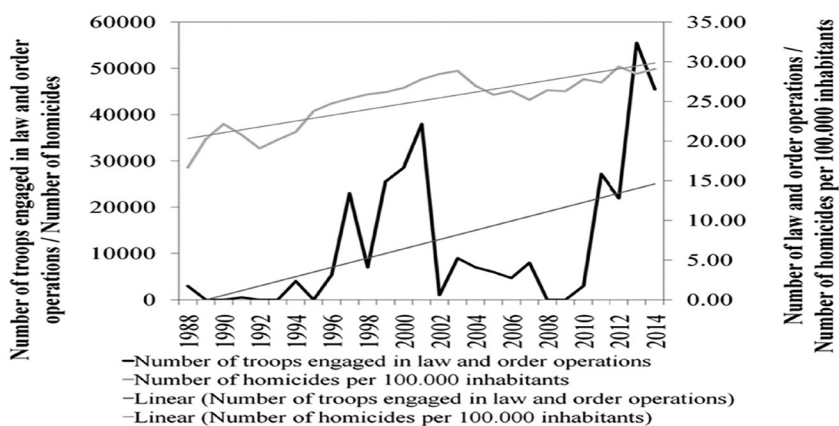
Así, el Ministerio de Defensa cimentó el camino para el rediseño institucional. En consecuencia, eso proporcionó, tres años después de la PDN, lo que resultó ser la piedra angular del proceso que daría lugar a la arquitectura jurídica, para que fuera inaugurado oficialmente en junio del mismo año. En esos seis meses, convivieron los Ministerios Militares y el Ministerio de Defensa. La Ley Complementaria n.º 97, promulgada el 9 de junio de 1999²⁰, además de establecer la creación del MD, delimitó

19 Fuccille (2006, p. 114) considera la directriz presidencial (1997) y la creación del Ministerio Extraordinario de Defensa (1999) como signos inequívocos del grado de dedicación del presidente en la creación del MD.

20 Revocó la Ley Complementaria n.º 69, de 23 de julio de 1991, que establecía reglas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas (Brasil, 1999). La regulación de la

y definió la posibilidad de utilizar a las Fuerzas Armadas (FA) en acciones bajo la Garantía de la Ley y el Orden (GLO), cuando accionadas por uno de los tres poderes de la unión, no habiendo más posibilidad de activar los instrumentos destinados a la preservación del orden público, en conformidad con lo que dispone la Constitución de Brasil²¹. La figura 1 muestra las acciones de GLO a lo largo de los años.

Figura 1 Acciones de garantía de la ley y el orden (1988-2014)



Nota: NETO (2019, p. 23)

El análisis demuestra que el uso de las Fuerzas Armadas en las operaciones para garantizar la ley y el orden constituye un pilar importante en el mantenimiento de la seguridad pública. Consecuentemente, eso lleva a escenarios que demandan entrenamientos especiales. Así, en busca de actualización doctrinaria y preparación de recursos humanos, fue creado el Centro de Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (CIOpGLO), en la ciudad de Campinas (São Paulo), subordinado a la 11 Brigada de Infantería Ligera.

actuación de las Fuerzas Armadas durante las operaciones de la GLO se estableció mediante Decreto N ° 3.897, de 24 de agosto de 2001.

21 Normalmente, se usan las Fuerzas Armadas en acciones de GLO en articulación con organismos de seguridad pública federales, estatales y municipales.

Finalmente, otro aspecto relevante en relación con MD fue el rediseño de su estructura, en 2010, con la creación del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, tal como lo define la Ley Complementaria n° 136 de 2010:

Art. 3°- A. O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, órgão de assessoramento permanente do Ministro de Estado da Defesa, tem como chefe um oficial-general do último posto, da ativa ou da reserva, indicado pelo Ministro de Estado da Defesa e nomeado pelo Presidente da República, e disporá de um comitê, integrado pelos chefes de Estados-Maiores das 3 (três) Forças, sob a coordenação do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (Brasil, 2010).

Así, la creación del MD provocó una importante reestructuración en la administración militar. Un ejemplo es la elaboración de los documentos de defensa del país, que ahora cuentan con una única aprobación del ministro de Defensa, dirigido a las tres Fuerzas, y fomentando la participación de la sociedad. Según D'Araujo (2010a, p. 122), además de la PDN, se prepararon otros documentos importantes, lo que habría servido como un hito en las relaciones cívico-militares.

Finalmente, pero no menos importante, se presenta, en la tabla 1, la lista con los nombres de los ministros de Defensa de Brasil (1999 a 2020):

Tabla 1 Ministros de Defensa de Brasil (1999-2020)

Ministro	Periodo		Presidente
Élcio Álvares	Junio de 1999	Enero de 2000	Fernando Henrique Cardoso
Geraldo Magela Quintão	Enero de 2000	Enero de 2003	—
José Viegas Filho	Enero de 2003	Noviembre de 2004	Luiz Inácio Lula da Silva
José Alencar	Noviembre de 2004	Marzo de 2006	—
Waldir Pires	Marzo de 2006	Junio de 2007	—
Nelson Jobim	Junio de 2007	Agosto de 2011	Lula / Dilma

Ministro	Periodo		Presidente
Celso Amorim	Agosto de 2011	Enero de 2015	Dilma Rousseff
Jaques Wagner	Enero de 2015	Octubre de 2015	—
Aldo Rebelo	Octubre de 2015	Mayo de 2016	—
Raul Jungmann	Mayo de 2016	Febrero de 2018	Dilma / Michel Temer
Joaquim Silva e Luna	Febrero de 2018	Enero de 2019	Michel Temer
Fernando Azevedo	Enero de 2019	actual	Jair Bolsonaro

Nota: Ministerio de Defensa de Brasil (2020)

2. Los documentos estratégicos de defensa

El establecimiento de marcos legales para viabilizar el planeamiento institucional y la previsibilidad administrativa constituyó una arquitectura política favorable para la construcción de una política de Estado lineal y coherente. Por eso, la Política Nacional de Defensa (PND), la Estrategia Nacional de Defensa (END) y el libro blanco de defensa nacional (LBDN) son documentos estratégicos y constituyen los tres pilares que cimentan la política del Estado brasileño en el campo de la defensa.

El embrión y pilar de este esfuerzo es la Política de Defensa Nacional (PDN), lanzada en 1996. El ambiente de incertidumbres en el pensamiento militar y en la clase política encontró, en la formulación de la PDN, el terreno fértil para que se enfriara la desconfianza en el contexto de las relaciones entre civiles y militares, resultando en el escenario más propicio para un debate verdaderamente nacional sobre la necesidad de creación del MD. Para la elaboración de ese documento, Fernando Henrique Cardoso suscribió el Decreto n.º 1895, de 6 de mayo de 1996, creando la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno, con la tarea de formular políticas, establecer

lineamientos, aprobar y monitorear programas sobre cuestiones de seguridad y defensa.

Años más tarde, cuando se revisaba la PDN (1996), se observa un notable esfuerzo del ministro Geraldo Magela Quintão (2000-2003) para promover una mayor participación de la sociedad en el proceso. De esta manera, después de previa consulta, el MD, seleccionó veinte personalidades expertos en asuntos de defensa nacional, de distintas formaciones, desde entonces conocidos como ‘notables’. En un artículo titulado “*Os Militares e a Política*” Brigagão y Proença (2007) describen este proceso y corroboran la participación de la sociedad en la revisión de la PDN, afirmando que:

nesse sentido, explicitava-se o desejo de um esforço conjunto de civis e militares, apontando a necessidade da participação de setores pertinentes da sociedade, como o Congresso Nacional, o universo acadêmico, a imprensa, a área científico-tecnológica e a indústria. Há algumas iniciativas cujo resultado pode vir a ser o indicador mais confiável do alcance destas metas: a atividade do Conselho de Notáveis [...], a criação do Centro de Estudos de Defesa e a publicação de uma nova Política de Defesa Nacional (Avelar, 2007, p. 383).

Estaba en marcha otra etapa del proceso de aproximación a la sociedad²². Después de casi dos años, Geraldo Quintão fue sucedido por el embajador José Viegas, quien asumió el cargo el 1 de enero de 2003. Con Viegas, entre septiembre de 2003 y junio de 2004, se llevó a cabo otro encuentro civil-militar: el Ciclo de Debates sobre la actualización del Pensamiento Brasileño en Materia de Defensa y Seguridad. El MD promovió esta reunión junto con el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), dos instituciones civiles.

22 Esta dinámica de inclusión de la sociedad encontró un significado más amplio al punto que, hoy en día, es posible participar en el sistema de consulta y participación pública, para involucrar efectivamente al ciudadano con los documentos estratégicos. La página participa.br permite la verificación de esta plataforma.

Se invitó a miembros del gobierno, políticos, militares, diplomáticos, académicos, periodistas, entre otros. El ejercicio de reflexión se desarrolló de forma libre y fluida. Estos encuentros, conocidos como las ‘reuniones de Itaipava’²³, ocurrieron en la ciudad de Itaipava, Rio de Janeiro, en el Centro de Convenciones “General Ayrosa”. Entre los objetivos previstos, estaba estimular la discusión y el estudio, por parte de la sociedad brasileña, de temas relacionados con las áreas de defensa y seguridad. De las reuniones, un total de ocho, resultaron cuatro publicaciones: i) *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*; ii) *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*; iii) *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País e*; iv) *Desafios na atuação das Forças Armadas*.

En la apertura del Ciclo de Debate, el ministro Viegas destacó la necesidad de profundizar el diálogo con la sociedad y recordó que sus demandas solo se cumplen si se hacen conocidas. En ese sentido, dijo que:

No espírito de aproximação permanente com aqueles que são, afinal, os destinatários principais da ação política, o Governo brasileiro e, em particular, o Ministério da Defesa desejam conhecer os pontos de vista de segmentos sociais representativos do País, com vistas a aprimorar não apenas seu planejamento de longo prazo, mas também sua atuação cotidiana. É preciso que as políticas de defesa nacional reflitam, de forma crescente, os valores, os interesses e as ideias da sociedade brasileira em toda a sua complexidade (apud Vasconcellos 2014, p. 88).

Entre los invitados estaban Ozires Silva; almirante Mário Cesar Flores y Armando Vidigal; diputado Paulo Delgado; profesores Helio Jaguaribe, Darc Costa, Rex Nazaré; general José Carlos Albano do Amarante; el decano de la universidad de Campinas (UNICAMP), Carlos Henrique de Brito Cruz; el politólogo y exministro de Estado Roberto Amaral; los embajadores Sebastião do Rego Barros y Ronaldo Sardemberg, entre otros. Este encuentro reforzó la sinergia entre militares y

23 Vasconcellos (2014).

civiles y reunió a diversos sectores de la sociedad en el debate sobre seguridad y defensa.

Así, impulsada por la sinergia de esos esfuerzos, en relación con marco institucional, la década del 2000 trajo avances sustanciales con la primera revisión de la Política de Defensa Nacional (PDN), en 2005, y la creación de la Estrategia Nacional de Defensa (END), en 2008. Aquí, es interesante notar que la Ley Complementaria 136/2010 incluyó definitivamente parte del poder político del país: el Congreso Nacional, para que, a cada cuatro años, a partir de 2012, se presente una opinión sobre las actualizaciones de los documentos de defensa. El art. 9, § 3º, determina que:

Art. 9º O Ministro de Estado da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e pelos demais órgãos, conforme definido em lei.

§ 3º O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações:

- I - a Política de Nacional de Defesa;
- II - a Estratégia Nacional de Defesa;
- III - o Livro Branco de Defesa Nacional.

En 2012, además de la revisión de la PDN, que, a partir de ahora sería Política Nacional de Defensa (PND), y de la END, la primera versión del libro blanco de defensa nacional (LBDN) se hizo pública por las manos del ministro Celso Amorim (2011-15). Así, se completó la tríada de documentos de alto nivel en defensa del país y, como se dijo, con previsión de revisión cuatrienal.

En este proceso, se nota la preocupación en buscarse un mayor diálogo entre la PND y la END, estando la primera encargada de presentar

la visión política del país para el área de defensa, junto con la delimitación de los Objetivos de Defensa Nacional (ODN), y la segunda en demostrar lo que debe hacerse para que se alcancen los objetivos trazados. A la Política Nacional de Defensa y a la Estrategia Nacional de Defensa se agregó el libro blanco de defensa nacional que sirve como mecanismo de presentación de cuentas a la sociedad brasileña y a la comunidad internacional sobre la adecuación de la estructura de defensa a los objetivos definidos por el poder público. Sigue, ahora, una breve descripción de los tres documentos:

2.1. Política Nacional de Defensa (PND)

La PND, principal documento de planeamiento de defensa del país, representa un hito importante en la coordinación de esfuerzos y el establecimiento de metas que sirvan de guía en los procesos de toma de decisiones relacionados con el área. Con un enfoque prioritario en posibles amenazas externas, la Política Nacional de Defensa establece objetivos y directrices para la preparación y uso de la capacidad nacional, con la participación de los sectores militar y civil en todas las esferas del poder.

Estructuralmente, la PND aborda los conceptos y objetivos de la defensa, además del análisis del ambiente interno y externo y también aspectos estratégicos enfocados en las orientaciones inherentes a la seguridad nacional. En ese sentido, la defensa nacional es definida en la PND como el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para defensa del territorio, de la soberanía y de los intereses contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas.

En cuanto a los Objetivos de Defensa Nacional, la siguiente tabla ilustra cómo, a lo largo del tiempo, las diferentes versiones de la PDN/PND han abordado las prioridades estratégicas del país:

Tabla 2 Los objetivos de defensa nacional de acuerdo con la PDN/PND (1996-2020)

1996 (PDN)	2005 (PDN)	2012 (PND)	2016 (PND)	2020 (PDN)
La garantía de la soberanía, con la preservación de la integridad territorial, del patrimonio y de los intereses nacionales.	La garantía de la soberanía, del patrimonio nacional y de la integridad territorial.	Garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial.	Garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial.	Garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial.
La garantía del Estado de derecho y las instituciones democráticas.				
La preservación de la cohesión y unidad de la nación.	La contribución a la preservación de la cohesión y de la unidad nacionales	Contribuir a la preservación de la cohesión y de la unidad nacionales.	Contribuir a la preservación de la cohesión y de la unidad nacionales.	Preservar la cohesión y la unidad nacionales.
La contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.	La promoción de la estabilidad regional.	Contribuir a la estabilidad regional	Contribuir a la estabilidad regional y a la paz y la seguridad internacionales	Contribuir a la estabilidad regional y a la paz y la seguridad internacionales.
	La contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.	Contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.		
Salvaguardar las personas, activos y recursos de brasileños o bajo jurisdicción brasileña.	La defensa de los intereses nacionales y de las personas, bienes y recursos brasileños en el exterior.	La defensa de los intereses nacionales y de las personas, bienes y recursos brasileños en el exterior.	Salvaguardar personas, bienes, recursos e intereses nacionales, ubicados en el exterior.	Salvaguardar personas, bienes, recursos e intereses nacionales, ubicados en el exterior.
Lograr y mantener los intereses brasileños en el exterior.				
La proyección de Brasil en el concierto de naciones y su mayor inserción en la toma de decisiones internacional	La proyección de Brasil en el concierto de naciones y su mayor inserción en la toma de decisiones internacional	Intensificar la proyección de Brasil en el concierto de naciones y su mayor inserción en los procesos internacionales de toma de decisiones	Contribuir a incrementar la proyección de Brasil en el concierto de naciones y su inserción en los procesos internacionales de toma de decisiones.	Incrementar la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su inserción en los procesos internacionales de toma de decisiones.

1996 (PDN)	2005 (PDN)	2012 (PND)	2016 (PND)	2020 (PDN)
		Mantener las FA modernas, integradas, capacitadas y equilibradas, con creciente profesionalismo, operando en conjunto y debidamente desplegadas en el territorio nacional.	Asegurar la capacidad de defensa, para el cumplimiento de las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas.	Asegurar la capacidad de defensa, para el cumplimiento de las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas.
		Estructurar las Fuerzas Armadas en torno de capacidades, proporcionándoles personal y material compatible con el planeamiento estratégico y operativo.		
		Desarrollar la industria de defensa nacional, orientada a obtener autonomía en tecnologías indispensables.	Promover la autonomía productiva y tecnológica en el área de defensa.	Promover la autonomía productiva y tecnológica en el área de defensa.
		Desarrollar el potencial de la logística de defensa y la movilización nacional.		

Nota: Marques y Neto (2020, p. 19).

2.2 La Estrategia Nacional de Defensa (END)

La Estrategia Nacional de Defensa, como dicho, lanzada en su primera versión en 2008, trazó metas para asegurar que se pudieran alcanzar los objetivos de la defensa nacional. Las directrices establecidas en la END se vuelcan hacia la preparación de las Fuerzas Armadas con capacidades adecuadas para garantizar la seguridad del país, tanto en

tiempos de paz como en situaciones de crisis. Tiene, la END, como uno de sus objetivos atender las necesidades de equipamiento de las Fuerzas Armadas, privilegiando el dominio nacional de tecnologías avanzadas y, por lo tanto, mayor independencia tecnológica.

La END seleccionó tres sectores como estratégicos: el nuclear, el cibernético y el espacial. La Directriz Ministerial n. 14/2009 determinó que el sector nuclear quedará bajo la coordinación de la Armada, el cibernético del Ejército y el espacial de la Fuerza Aérea teniendo los sectores, como prioridad, aumentar la capacitación científica y tecnológica del país.

2.3. Libro blanco de defensa nacional (LBDN)

El libro blanco fue elaborado teniendo como uno de sus objetivos fortalecer la cooperación con los países de Sudamérica y ser un instrumento para fomentar la instalación de una comunidad de paz y seguridad en el entorno sudamericano. Además de eso, intenta demostrar que los medios disponibles para la defensa en Brasil tienen carácter esencialmente disuasivo y están organizados para evitar que el país sufra amenazas.

Un punto importante para destacar en el desarrollo del LBDN fue la activa participación de la sociedad en la reflexión de los asuntos de defensa a través de talleres temáticos y seminarios en las cinco regiones del país incorporando, así, la idea de que los asuntos de defensa no deben estar a cargo de los militares solamente. En ese proceso, la participación de civiles y militares, incluso extranjeros, aporta transparencia y constituye medida de construcción de confianza con las naciones vecinas de manera que permite reducir los riesgos de conflictos indeseables.

3. Consolidación de la defensa como política de Estado

La estructuración de un ministerio que unifica el área de defensa en Brasil contribuyó en gran medida a inaugurar la base de un camino que aún permanece en construcción. Aunque el proceso inicial fue marcado

por una dualidad entre la posición desfavorable de parte de los militares mayores, frente a una cierta indiferencia de los militares más modernos, la conformación del MD presentó una ventana de oportunidad para que se impulsara el mejoramiento de la estructura administrativa de defensa. En la clase política, parte de las críticas más ácidas provino de Aldo Rebelo, entonces diputado, quien inicialmente creyó que el MD fue creado para servir a los intereses de los Estados Unidos²⁴.

En cierta medida, la rareza se justifica por una convergencia inducida, de modo que la lógica unificada que integra el sector de defensa podría contemplar una compleja transdisciplinariedad que se debe a ella. Sin embargo, esto simbolizó la oferta de una oportunidad de oro no solo para consolidar la trayectoria de Brasil hacia una política de Estado más densa, sino también para concebir una multidimensionalidad de la defensa.

Los años que siguieron a esa arquitectura administrativa evidenciaron distintos grados de compromiso por parte de los ocupantes del Ministerio. Tras el paso transitorio de Elcio Alvares, quien dirigió el ministerio durante seis meses²⁵, fue el ministro Geraldo Magela da Cruz Quintão quien, en efecto, imprimió los primeros pasos hacia la defensa. Según Fernando Henrique Cardoso: “[*Quintão*] era um homem de respeito. [E] o que os militares esperam do ministro da Defesa? Que ele defenda os interesses deles” (Oliveira, 2005, p. 451).

Al año siguiente de su creación, se llevó a cabo la IV Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas. Fue la primera en Brasil, se realizó en Manaus y fue inaugurada por Fernando Henrique Cardoso, el 17 de octubre de 2000 y en su discurso reforzó la unión entre los países del continente americano:

24 Para Aldo Rebelo, en entrevista a Oliveira (2004, p. 460): “Minhas desconfianças sobre as razões mais profundas da criação do Ministério eram fundamentadas. Ouvíamos falar - em círculos especializados ou bem informados - que a criação do Ministério da Defesa (proposta para os países da região) obedeceria ao objetivo de fragilizar politicamente a presença e a influência das forças armadas na América do Sul, e de criar uma influência civil, suscetível a determinados interesses, na área anteriormente ocupada pelos Ministérios Militares”.

25 Ver Folha de S.Paulo - FHC decide tirar Alvares do Ministério da Defesa - 12 de Enero de 2000. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1201200002.htm> . Acceso en 13 Agosto de 2020.

Dialógo e entendimento é o que justamente se busca nas reuniões de Ministros da Defesa das Américas, que tem servido como um instrumento indispensável para o aprofundamento de convergências neste continente em temas decisivos para o futuro de nossos povos²⁶.

Preocupado por la integración regional y la necesidad de mantener un canal institucional de comunicación con las Fuerzas Militares de todos los países americanos, el gobierno de los Estados Unidos impulsó la creación de esta conferencia periódica de ministros de defensa. La primera reunión fue en Williamsburg, Estados Unidos, en 1995. Posteriormente, Argentina fue sede de la conferencia (Bariloche, 1996) y Colombia (Cartagena, 1998). Brasil fue el cuarto país en albergar el encuentro²⁷. El ministro de Defensa brasileño en ese momento era Geraldo Magela da Cruz Quintão.

Además, las iniciativas en el ámbito de la educación son parte fundamental para construir una mentalidad de defensa, que necesita ganar expresión y estar más presente en la sociedad. Algunos proyectos, tanto en el ámbito estrictamente civil como en la sinergia cívico-militar, contribuyeron enormemente. Figueiredo (2015, p. 113) enseña que la evolución de ese proceso empezó en la Universidad Federal Fluminense (UFF), en el programa de posgrado en Ciencias Políticas (PPGCP/UFF), lo cual promovió un polo de producción científica con un programa de posgrado (2007), pregrado en Relaciones Internacionales con énfasis en estudios estratégicos (2008) y un instituto con estatus universitario, contemplando cursos de pregrado y posgrado (2012).

Este ambiente efusivo y fructífero dio lugar a iniciativas impulsoras. En el ámbito institucional se destacan: i) en 2010, el pregrado en Defensa y Gestión Estratégica Internacional (DGEI), en la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), ii) en 2010, la acreditación del programa de posgrado en Estudios Estratégicos Internacionales de

26 Discurso del presidente de la República, Fernando Henrique Cardoso, en el acto inaugural de la IV Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas, Manaus, 17 de Octubre de 2000.

27 Ver Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Disponible en: <http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp>. Acceso en 20 de agosto de 2020.

la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS), iii) a partir de 2011, los programas de Maestría Profesional Militar de la Fuerza Aérea (2011), el Ejército (2012) y la Armada (2013)²⁸; y iv) en 2018, la Escola Superior de Guerra (ESG), órgano del Ministerio de Defensa, acredita el programa de posgrado en Seguridad Internacional y Defensa (PPGSID/ESG)²⁹.

El 11 de abril de 2017, la ESG recibió la visita del ministro de Estado de Educación, José Bezerra Mendonça Filho, quien dictó la conferencia “*Estratégias do Ministério da Educação no Cenário Atual*”. En esta ocasión, se firmó la aprobación del parecer del Consejo Nacional de Educación de la Cámara de Educación Superior n.º 147/2017, que autoriza la inclusión de ‘defensa’ en el listado de ciencias que se estudian en el país³⁰.

A inserção da Defesa no rol das ciências, embora seja uma medida normativa, adquire a funcionalidade necessária para que a área possa ofertar, com perspectiva de aprovação pela Capes³¹ e pelo próprio CNE/CES, de programas stricto sensu na área, e a correspondente criação ou interação desse tema no conjunto de áreas avaliadas pela Capes, por meio de suas representações acadêmicas [...] Essa medida tornará a Defesa tema acadêmico

28 Figueiredo (2015, p.113) describe con precisión ese proceso. La primera área académica de estudios estratégicos en Brasil se implementó en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas de la Universidad Federal Fluminense (PPGCP/UFF), ofreciendo maestrías y doctorados en 2005. Sigue en 2007 con el Programa de Posgrado en Estudios de Defensa Estratégica y Seguridad Internacional (PPGEST/UFF). En 2008, comienza pregrado en Relaciones Internacionales con énfasis en Estudios Estratégicos. En 2012, se inauguró el Instituto de Estudios Estratégicos (INEST/UFF), con cursos de pregrado y posgrado. En 2010, empieza el pregrado en Defensa y Gestión Estratégica Internacional (DGEI) en la Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), el primer curso de esta naturaleza en el país. En 2010, es el turno del Programa de Posgrado en Estudios Estratégicos Internacionales de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS). En las instituciones militares, hubo un crecimiento vertiginoso. En 2011 se autorizó la maestría profesional en el Programa de Posgrado en Ciencias Aeroespaciales (PPGCA/UNIFA). En la Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), en el Instituto Meira Mattos, fue creada, en 2012, la Maestría Académica en Ciencias Militares (PPGCM). En la Escola de Guerra Naval, en 2013 se autorizó el Programa de Posgrado en Estudios Marítimos (PPGEM / EGN).

29 <https://www.esg.br/ppgsid/institucional/historico>

30 Entre otros incentivos, la firma de este documento fue un hito para que el Ministerio de Defensa propusiera su programa de posgrado en la Escola Superior de Guerra.

31 CAPES é abreviatura de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. É uma fundação vinculada ao Ministério da Educação do Brasil que atua na expansão e consolidação da pós-graduação stricto sensu em todos os estados brasileiros (<https://www.google.com/search?client=firefox-b-dyq=CAPes>).

corrente no meio universitário, extensivo à sociedade, ampliando a participação da pesquisa já realizada e de novos pesquisadores de diversas áreas, em assuntos vitais à segurança nacional³².

La fuerza centrífuga de este proceso se potencia aún más mediante incentivos conjuntos entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Defensa. Una de las principales marcas de esto fue la creación de programas que impulsaron los estudios científico-tecnológicos en el área de defensa. El programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa) tuvo cuatro ediciones (2005, 2008, 2013, 2018)³³, impulsando, a través de la financiación, la formación de redes de cooperación académica entre instituciones de investigación de educación superior pública y privada.

Otros dos programas tuvieron impacto significativo en la comunidad académica de defensa en Brasil: el Pró-Estratégia y el Procad Defesa. En 2011 se lanzó el Programa de Apoyo a la Docencia y la Investigación Científica y Tecnológica en Asuntos Estratégicos de Interés Nacional (Pro-Estratégia)³⁴, enfocado en tres áreas: i) políticas públicas en defensa, desarrollo y temas estratégicos de interés nacional; ii) sectores priorizados por la END: espacio, cibernético y nuclear; y iii) ejes tecnológicos que amplían las condiciones de seguridad y mejoran el desarrollo nacional. El Programa de Cooperación Académica en Defensa Nacional (PROCAD DEFESA) fue lanzado en 2019. Resultado de una acción conjunta entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Defensa, pretende inducir y promover proyectos de formación de recursos humanos y producción científica³⁵.

32 Informe del Consejero Sr. Luiz Robert Liza Curi al Consejo Nacional de Educación del Ministerio de Educación de Brasil. <http://portal.mec.gov.br/docman/maio-2017-pdf/65331-pces147-17-pdf/file>.

33 <https://www.capes.gov.br/bolsas/programas-estrategicos/formacao-de-recursos-humanos-em-areas-estrategicas/pro-defesa>.

34 <https://www.capes.gov.br/bolsas/programas-estrategicos/programas-estrategicos-encerrados/pro-estrategia>

35 <https://capes.gov.br/bolsas/programas-estrategicos/formacao-de-recursos-humanos-em-areas-estrategicas/programa-procad-defesa>

Otro aspecto que amplía la densidad del pensamiento de defensa junto a la sociedad se verifica a través de la importancia de la Base Industrial de Defensa (BID). La END (Brasil, 2020, p. 40) determina que “*o Setor de Defesa deverá estimular, no seu âmbito de atuação, o desenvolvimento das potencialidades industriais do país, de sorte a incrementar o Poder Nacional*”. Eso destaca a la BID como una infraestructura crítica en Brasil, enfatizando su importancia fundamental para el aumento del poder nacional. Confirmación empírica de esa relevancia, se puede verificar en Hillebrand y Andrade, según los cuales:

Com base no levantamento das práticas realizadas, cabe destacar a importância do aperfeiçoamento da capacidade de coordenação e cooperação entre diferentes órgãos e agências públicas, instituições de pesquisa, universidades e atores da iniciativa privada, além da promoção de incentivos para o fortalecimento da BID [...] Deve-se reconhecer, portanto, a BID como uma infraestrutura crítica do país, ou seja, um ativo fundamental para a segurança do Estado e da sociedade [...] o efeito multiplicador da indústria de defesa traz consigo benefícios que refletem a sua relevância para a geração de empregos, renda, novas tecnologias, exportação e royalties (2020, p. 16).

En este contexto temático amplio, la consolidación de la defensa como política de Estado ha encontrado su propia dinámica. Aunque en construcción, se ha podido constatar el fortalecimiento del Ministerio de Defensa, respaldado por una creciente intensificación de la mentalidad defensiva, que forma parte del proceso de maduración de proyectos inducidos por el Estado en el ámbito científico, educativo y productivo. Como resultado, se produce una intensa transformación sociocultural, en la que se crean profundas raíces, proporcionando una expansión de la cohesión social en torno al sector de defensa.

Consideraciones finales

Brasil es un país de dimensiones continentales, el quinto del mundo. Posee la mayor costa Atlántica del mundo, la quinta mayor población, es uno de los grandes productores de energía renovable, con extensas reservas de agua dulce y biodiversidad incomparable. Ese patrimonio exige un eficiente planeamiento en defensa y, por eso, como país de relevancia, no puede prescindir de capacidad disuasoria ni de adecuada preparación para responder a posibles amenazas en un escenario que se transforma muy profunda y aceleradamente.

La creación de un Ministerio de Defensa en Brasil conlleva un ambiente que contribuye para que se consolide una política de Estado. La historia de Brasil demuestra seguidos intentos en coordinar un ambiente favorable para que las Fuerzas Armadas encuentren plena sinergia institucional. La Constituyente de 1946 en Brasil percibió con antelación los beneficios de una convergencia de pensamiento en la defensa. Después de intensas transformaciones, durante el siglo XX, sólo en la década de 1990 hubo condiciones para la implementación de un ministerio.

De igual manera, en el contexto en que las políticas externas y de defensa son complementarias e indisolubles, la Política Nacional de Defensa (PND), la Estrategia Nacional de Defensa (END) y el libro blanco de defensa nacional (LBDN) son marcos históricos y epistemológicos en la afirmación y difusión de los fundamentos de la defensa del país y en la busca de los intereses nacionales.

Así, en esas páginas, se observa que los documentos estratégicos de defensa, de 1996 hasta 2016, en sus diferentes versiones y actualizaciones, se han alineado a lo largo del tiempo, lo que sugiere que los objetivos se han solidificado³⁶. Y en ese contexto más amplio de la dimensión estratégica de la gobernanza, entendida como la capacidad de acción del Estado en la formulación e implementación de políticas, en Brasil, el Ministerio de Defensa ha sido importante hito institucional a lo largo de más de dos décadas.

36 Se debe precisar que, en el momento en que se escribe este texto, las versiones de la PND, END y LBDN de 2020 están en el Congreso para su apreciación.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL EN COLOMBIA*

TC. (RA) Jesús Díaz Jaimés

TC. John Díaz Vargas

<https://doi.org/10.25062/9786280000695.05>

Resumen

Este capítulo es un regreso por la historia colombiana hasta la época de la violencia para compilar desde entonces, la definición tácita de los conceptos de seguridad y defensa en los distintos documentos oficiales como políticas de gobierno, doctrina o por supuesto, las cartas políticas; conocer sus protagonistas, en particular, los actores o efectos influyentes del ámbito nacional, regional e internacional durante el consenso, para comprender las causas y fines objeto de su determinación conceptual.

* 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 A1 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.

Al concluir el estudio cronológico, se han identificado los axiomas importantes que rescatan la efectividad de estas precisiones durante la aplicación, para construir un enfoque de la seguridad y defensa que responda a las amenazas del actual y prospectivo escenario de Colombia.

Palabras clave

Seguridad, defensa, doctrina, acción unificada, doctrina Damasco.

Abstract

This chapter is a return through Colombian history to the time of violence to compile since then, the tacit definition of the concepts of Security and Defense in the different official documents such as government policies, doctrine or of course, the political letters; know its protagonists, in particular, the influential actors or effects of the national, regional and international scope during the consensus, to understand the causes and purposes object of its conceptual determination. At the conclusion of the chronological study, the prevailing axioms that rescue the effectiveness of these details during the application have been identified, to build an approach to Security and Defense that responds to the threats of the current and prospective Colombian scenario.

Keywords

Security, Defense, Doctrine, Unified Action, Damasco Doctrine.

Introducción

La seguridad y defensa son por naturaleza social, deber del gobierno de un Estado para con el territorio nacional y derechos civiles de sus conciudadanos desde el momento en que estos han prescindido de sus derechos naturales y acordaron cumplir con sus deberes sociales. Pero en la práctica, tal responsabilidad no recae, como se ha deducido por los mismos términos de estas dos dimensiones, en la Fuerza Pública, que desde años atrás asume el rol sin contar con las capacidades para lograr el acometido y sin dejar de valorar los grandes esfuerzos militares y policiales, el quebrantamiento social es insostenible sin la intervención del poder total nacional.

Tal situación obedece a las amenazas que surgen al paso de los intereses ajenos al orden constitucional de cada gobierno, de cada desequilibrio natural, de las pretensiones internacionales y regionales, y entre estas, hay amenazas endémicas que destruyen sociedades como es el caso de la corrupción, si bien las personas cumplen un ciclo de vida y las instituciones evolucionan para perfeccionar sus procesos, la corrupción es una enfermedad social que trasciende generaciones, y la falta de ética global es su alimento.

En consecuencia, porque difícilmente se ha previsto el ideal de seguridad y defensa Nacional, Colombia como parte del sistema internacional, ha compartido escenarios de los cuales ha tomado fundamentos para redactar su seguridad y defensa, más sin embargo no cuenta con una ley de Estado que normalice los designios de los sectores que conforman el poder nacional para que unificadamente actúen sobre qué o quién atente o vulnere los fines esenciales del Estado.

Como guía de esta investigación se ha tomado el estudio del periodista Cristian Faundes, quien analizó la evolución del concepto de seguridad en los Libros Blancos de Chile de 1997, 2002 y 2010, observando la definición de seguridad, de defensa, el objeto referencia de las dos dimensiones en mención, los sectores que participan y la definición de amenaza.

Así entonces, se ha procurado extraer las definiciones desarrolladas y oficiales para describir los cambios conceptuales que ha surtido la

seguridad y defensa nacional desde el fin de la ‘época de la violencia’ en Colombia hasta la actualidad, identificando, a su vez, el sujeto a proteger, quiénes y cómo se pretende tal protección y, finalmente, enfatizar en los actores, eventos y situaciones que han influenciado tal manifestación conceptual, con el fin de recomendar una definición que atienda cualesquier amenaza a los intereses nacionales o fines esenciales del Estado.

1. Comprensión de seguridad y defensa para instaurar la Constitución Política vigente

Desde muy temprano, los conceptos de seguridad y defensa en Colombia han estado influenciados u orientados en el marco del sistema internacional. En noviembre de 1945, la delegación colombiana conformada por Alberto Lleras Camargo, Eduardo Zuleta Ángel, Alberto González Fernández, Jesús María Yepes y Silvio Villegas, tras deliberación con representantes de otros 49 países firmaron en San Francisco, Estados Unidos, la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2020). Desde entonces, se acoge el conjunto de condiciones que incumbe la deseada seguridad colectiva entregada por los mismos Estados miembros de esta organización a su Consejo de Seguridad, facultado para adoptar medidas provisionales, hacer recomendaciones, adoptar medidas pacíficas, medidas de bloqueo, autorizar el uso de la Fuerza Armada o adoptar medidas *sui generis* como la creación de tribunales internacionales, ante cualquier amenaza a la paz, acto de agresión o inseguridad de alguno de sus miembros, ya que esta seguridad parte del carácter de indivisible, por consiguiente la agresión o atentado es a la comunidad de Estados (Tenorio, 2009), hoy en día conformada por 193 países (Naciones Unidas, 2020).

Esta seguridad y defensa en Colombia ha exigido el carácter de Estado para garantizar el bien común de sus conciudadanos, quienes interpretan esta premisa como una necesidad fundamental que debe ser atendida por su gobierno, de allí, la perentoria obligación de las instituciones

públicas en aferrarse de todo recurso y medio, así como la responsabilidad de desarrollar diversas medidas y métodos para gestionar el orden constitucional, la independencia nacional, la integridad del territorio y la convivencia pacífica entre otros propósitos nacionales. Comprendiendo que lo que ha variado en seguridad y defensa “han sido las formas, en que han sido ejercidas; los miembros o sectores de la sociedad que se han visto directamente involucrados, los medios que han sido empleados y los métodos que han sido utilizados” (Ugarte, 2001).

Ha habido una carrera nacional con numerosos fracasos por alcanzar ese bien común que históricamente han protagonizado los dos grandes partidos políticos, liberales y conservadores. Fueron sus dirigentes quienes para la mitad del siglo XX desataron la época de la violencia en Colombia, hecho que a su vez desembocó en el Frente Nacional, modelo elemental cimentado en la alternancia del poder durante cuatro periodos presidenciales, desde 1958 hasta 1974, con la necesidad de preservar la existencia del Estado (Sánchez, 2010).

Uno de los elementos derivados del fin de la lucha partidista fue el logro de un Ejército Nacional, el cual partía del hecho constitucional donde la nación contaba con un Ejército permanente y la obligación de todos los colombianos a tomar las armas gestionadas exclusivamente por el gobierno, para defender la independencia nacional y las instituciones patrias, si las necesidades públicas lo exigían. En materia de seguridad contemplaba un alcance más íntegro involucrando a todas las autoridades de la república en la protección de la vida, honra y bienes de los residentes en Colombia, así como prever y castigar los delitos contra sus derechos naturales en aras de asegurar el respeto recíproco de los mismos (Consejo Nacional Constituyente, 1886).

Posiblemente, el Frente Nacional abrió el camino para un Ejército finalmente concentrado en los asuntos de defensa. Sin embargo, la doctrina Lleras (bajo el pretexto de evitar tendencias ideológicas en las filas) abrió el divorcio entre el estamento militar y el político, desconociendo que la guerra moderna es en esencia un ejercicio político y desdibujándola como un mero espectro técnico.

El antecedente de acuerdo político es tal vez la raíz del gran error estructural en materia de seguridad, que describe el teniente coronel de la reserva activa Juan Ricardo Sánchez Hurtado, a partir del postulado del presidente Alberto Lleras Camargo, primer gobierno del acuerdo bipartidista durante el periodo 1958-1962, quien promovió un pacto implícito entre las élites militares y políticas para respetar su autonomía operativa y el fuero militar a cambio de mantenerse al margen de algún golpe de Estado contra el poder civil (2010). Conocedor sin duda de que “la asunción por los militares latinoamericanos de un amplio orden de funciones extramilitares no es un fenómeno reciente, sino una herencia que se remonta a los orígenes de la nación misma” (Lieuwen, 1960), así como de la capacidad y alcance castrense, más cuando su predecesor fue un oficial de insignia, el teniente general Gustavo Rojas Pinilla.

Sin ahondar en las intenciones y fundamentos del acuerdo mencionado, ha de concretarse de manera precipitada, al no considerar que materializaría el desentendimiento político de los componentes social y económico en la seguridad y defensa nacional, así como no se evaluó asertivamente el alcance misional de la Fuerza Pública para que asumiera tal responsabilidad creyendo que bastaría con la aplicación de medidas coercitivas o persuasivas de su monopolio armamentístico (Sánchez, El desconocimiento de la seguridad y defensa nacional, ¿Un error estructural?, 2010). La doctrina Lleras contrariaba toda lógica de comprensión de la guerra, especialmente la guerra subversiva, para la cual lo político es la sustancia básica. Mientras los enemigos del Estado lo comprendían muy bien (gracias a doctrinas como la de Mao), la doctrina Lleras sembraba un divorcio entre lo militar y lo político, dejando a los primeros sin la cobertura de Estado y sin una política estructural de seguridad y defensa, y a los segundos, alejados de la realidad de un país en guerra.

Tal circunstancia llevó a que el conductor político para diciembre de 1965, presidente Guillermo León Valencia Muñoz, en cumplimiento del deber constitucional y en procura de enmendar el ‘error estructural’, decretara la organización de la Defensa Nacional, ya que el país carecía de instrumento legal que la reglamentara como base de los planes de seguridad interior y exterior, dejando claro la participación de todos los

órganos del poder público en un esfuerzo coordinado con las fuerzas vivas de la nación (Valencia, 1965).

Oficialmente, en el Decreto 3398 de 1965, instaurado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968 (a excepción de los artículos 30 y 34), se ordenaba la conformación del Consejo Superior de la Defensa Nacional en cabeza del presidente de la República y sucedido por sus nueve ministros, el Comandante General de las Fuerzas Militares y el Jefe de Estado Mayor Conjunto. Y después de sus consideraciones legales se conceptualizó la defensa nacional como “la organización y previsión del empleo de todos los habitantes y recursos del país, desde tiempo de paz, para garantizar la independencia nacional y la estabilidad de las instituciones” (Valencia, 1965, p. 1). Sin duda alguna, el esfuerzo hecho en este periodo le apuntaba a crear por primera vez un sistema de seguridad y defensa que fuera realmente operativo e integrara otras instituciones, más allá de las meramente militares. Sin embargo, la aplicabilidad de esta intención no fue de largo alcance.

Esta definición de seguridad nacional pudo ser influenciada por los Estados Unidos, asociando el riesgo de que los propios nacionales atenten contra la seguridad y estabilidad de un Estado, toda vez que el presidente Dwight David Eisenhower expresaba su preocupación ante la revolución cubana de 1959 y su influencia en los países latinoamericanos por cuyo modesto desarrollo eran vulnerables a ser permeados por el modelo comunista, es así, que la nación potencia en América no dudó en ofrecer su respaldo para neutralizar esa ideología soviética que amenazaba sus intereses en el entorno continental (Sánchez, El desconocimiento de la seguridad y defensa nacional, ¿Un error estructural?, 2010).

Esta tendencia a contener el comunismo es conocida como la ‘doctrina de seguridad nacional’, mediante la cual las Fuerzas Militares asumen un régimen con tareas de carácter político, fundamentado en preservar al Estado de revoluciones guerrilleras que alteren el orden público, bajo pretextos de luchar por ideales comunistas para derrocar un gobierno democráticamente constituido. Sin embargo, este ejercicio se convirtió en la cosa literal por la que acciones militares con marcos legales deficientes eran denunciadas y otras tantas eran descalificadas en su

legítima naturaleza militar (Cheyre, 2015), de manera que la subversión fue ganando adeptos, terreno y tiempo al desacreditar las fuerzas del orden constitucional, ante los nacionales y la comunidad internacional, mostrándolas como violadores de los derechos humanos e instrumento armado de un gobierno opresor.

Retomando el Decreto para la organización de la defensa nacional, en su artículo décimo, se faculta al presidente de la República para que asigne al Consejo Superior de la Defensa Nacional y al Consejo de Política Económica y Social, la redacción de la Apreciación Político Estratégica Nacional (APEN), mediante un estudio comparativo y evaluativo del potencial nacional, alineada con los fines del Estado y objetivos nacionales, como documentos básicos que permitan estudiar y preparar las medidas y planes que la seguridad de la nación requiere (Pastrana, 1974).

Para este tiempo las implicaciones de dos guerras mundiales y conflictos en desarrollo típicos de la Guerra Fría, más sus complejas consecuencias, obligaron al sistema internacional a conformar asambleas que facilitaran el consenso o acuerdos para dirimir conflictos interestatales o mejor aún, prevenirlos. Esa fue la motivación para que en el pasado se creara la Sociedad de las Naciones sin éxito y posteriormente, la Organización de Naciones Unidas, la cual determina la ilegalidad de la guerra como herramienta política y propone herramientas para mantener la paz y el statu quo del orden internacional, mecanismos que se han adaptado a las amenazas que “va incrementando su rango de percepción entendida desde la idea más amplia y general de peligro, unida a la vida cotidiana y el desarrollo integral de las personas dentro de los Estados sociales de derecho” (Ariza, 2011, p. 36); Con el fin de la Guerra Fría y el desarrollo cada vez más vertiginoso de un mundo globalizado a fines de los años 80 e inicios de los 90, la seguridad dejó de comprenderse solo como la ausencia de peligro o amenaza de ataque interestatal y la enfocó hacia un sistema preventivo, visto de manera integral y basado en el respeto de la vida, integridad y dignidad del individuo, “donde el objetivo principal no radica simplemente en la resolución del conflicto, sino en la implementación de condiciones

de desarrollo aptas para los individuos que contribuyan a la estructuración de un ambiente equilibrado y en paz” (Ariza, 2011, p. 37).

En otras palabras, la globalización trae implícita una discusión que causa la visión aperturista de la seguridad como variable de la corriente estrecha o restringida que ha estado vinculada netamente a la Fuerza Pública y adiciona a los campos militar, político y territorial, el económico, social, comunicacional, medioambiental; las pandemias y el narcotráfico en el campo de la salud y el tema relacionado con lo étnico y lo jurídico, así como la criminalidad (Cheyre, 2015).

Este cambio implicaba que se evolucionara desde la Guerra Fría hacia una nueva etapa donde se marcó una época clara en la percepción de seguridad y defensa. Este cambio se basó en el efecto de adaptación, aspirando mitigar la amenaza de una tercera guerra mundial con aplicación de armas nucleares tras la carrera de los bloques Este y Oeste por difundir, imponer y expandir sus ideologías sociales mediante acciones indirectas e insidiosas para desestabilizar gobiernos aliados de los potenciales enemigos del comunismo (Ugarte, 2001).

Así entonces, la ONU construyó su concepto de seguridad colectiva con carácter multidimensional basado en los principios de su misma constitución así como respondiendo a la evolución de las amenazas interestatales e intraestatales, en el que ha pasado de restringir su estrecha interpretación de solo garantizar la seguridad física y la soberanía política del Estado–nación relacionada principalmente con las Fuerzas Armadas, hasta una seguridad comprehensiva que incorpora aspectos económicos, sociales y ambientales para atender amenazas multicausales:

Que surgen de la inestabilidad política, de la extrema pobreza, de la falta de cohesión nacional, de la destrucción del medio ambiente, de la biodiversidad y de los recursos naturales; del narcotráfico y las mafias internacionales, del tráfico de armas, de la descomposición del orden público y del terrorismo. (Tenorio, 2009, p. 178)

Con esta influencia internacional y con el objetivo de desmilitarizar la seguridad nacional y diferenciarla de la defensa nacional, el electo

presidente de la República César Gaviria Trujillo, desarrolló una estrategia de seguridad nacional que contemplaba los procesos de paz como forma de garantizarla y consideró al terrorismo que desató el narcotráfico dentro de las amenazas que le afectan, sustrayendo por primer vez la exclusiva responsabilidad en las Fuerzas Militares que se había consolidado hasta ese entonces porque:

En primer lugar, la vieja ideología de militares de América latina legitima su superioridad funcional, organizacional y ética frente al resto de las instituciones estatales, al convertirlos en guardianes naturales del Estado y defensores del orden en la sociedad; En segundo lugar, desde los gobiernos militares de los años cincuenta, la expansión de la violencia y la exclusiva iniciativa militar en materia de seguridad nacional llevaron a las instituciones castrenses a manejar de manera autónoma el orden público. Finalmente, como consecuencia de los factores anteriores y debido al desconocimiento que hay de los asuntos militares en la sociedad, los sectores dirigentes llegaron al convencimiento de que los problemas de seguridad correspondían básicamente a la órbita castrense. (Leal Buitrago, 2002, p. 80)

Esta iniciativa del presidente Gaviria involucró sustancialmente instituciones civiles del Estado, creando la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad mediante Decreto 1874 de 1990 para definir las políticas de defensa y del manejo de los conflictos. Uno de los engranajes fundamentales de estas políticas fue la Estrategia Nacional contra la Violencia que contó con la unificación de criterios en consultas interinstitucionales entre los Ministerios de Gobierno, Justicia, y Defensa, la Procuraduría y las Consejerías Presidenciales para la Paz, Familia y Derechos Humanos. Esta Consejería asumió las funciones de la Secretaría Ejecutiva Permanente del Consejo Superior de Defensa Nacional que pertenecía al Ministerio de Defensa. Cambio predominante ya que esta cartera estaba a cargo un militar desde 1953 y 38 años después el presidente nombró al civil Rafael Pardo Rueda dejando clara su postura

y reconocimiento político sobre los problemas de defensa y seguridad nacional (Leal Buitrago, 2002).

Considerando que la debilidad política del Estado (desnudada no solo por las guerrillas como las FARC y el ELN, sino con brutalidad desde el narcotráfico) partía de “la incompetencia estatal para detentar los monopolios de la justicia y el uso de la Fuerza, y la fragilidad de la gobernabilidad” (Leal Buitrago, 2002, p. 82), la Estrategia Nacional Contra la Violencia se extendió hasta los municipios a través del Decreto 2615 de 1991, mediante el cual se reformaron y crearon consejos y comités de seguridad y orden público con los que se vinculaba la autoridad civil a los problemas de defensa y seguridad, y cuya coordinación integral de la acción estatal estaba soportada en un Plan Nacional de Rehabilitación. Sin embargo, esta normatividad no surtió cambio en la gestión de la seguridad nacional por varios factores como la desconexión nacional, el peso de la doctrina Lleras, los retos guerrilleros y la violencia del narcotráfico y siguió prevaleciendo la decisión castrense sobre la política más cuando en el Plan Quinquenal de las Fuerzas Militares no se incluyeron los postulados de la Estrategia Nacional Contra la Violencia (Leal Buitrago, 2002).

En 1991, se promulgó la Constitución Política de Colombia que reemplazaría la vigente desde 1886. Esta nueva carta magna, entendida desde lo político como una especie de “tratado de paz que acabó con el monopolio bipartidista del régimen político” (Leal Buitrago, 2002, p. 104), relegó el término de Fuerzas Armadas por uno más inclusivo y acorde a la distinción del uso de la fuerza del Estado, creando a partir de entonces la categoría de ‘Fuerza Pública’. Sin embargo, esta nueva Constitución no hizo cambios sustanciales en materia de organización institucional, pero contiene previsiones claras en materia de seguridad y de defensa, partiendo del preámbulo donde el fin de ese marco jurídico es asegurar la vida de los colombianos, un orden justo en cada campo del Estado y una competente integración de Colombia en el sistema internacional. Particularmente, con base en el artículo segundo, el general de la reserva activa Manuel José Bonett Locarno, propone una definición de la seguridad nacional como:

La creación y mantenimiento por parte del Estado de una situación en la cual los fines esenciales que ordena la Constitución se puedan alcanzar sin interferencias ni amenazas. El logro de esta situación depende del empleo armónico de todas las estrategias políticas, sociales, económicas y militares que de manera integral coadyuven al logro de la convivencia y el bien común. (2008, p. 21)

Este empleo armónico es la misma unidad nacional representada por el presidente de la República, quien a su vez es jefe supremo de las Fuerzas Militares y debe entre sus funciones, conservar el orden público en el territorio nacional y proveer la seguridad exterior de la República; reúne autoridades de todo orden, entre las públicas cuenta con unas Fuerzas Militares constituidas para defender la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional; un cuerpo de policía para mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, asegurando que los colombianos convivan en paz; una Fiscalía General de la Nación para investigar hechos que revistan las características de un delito; una Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo para la defensa de los derechos humanos e intereses colectivos de los ciudadanos, quienes a su vez responden a unos deberes y obligaciones para conservar el mismo orden constitucional (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

2. Evolución de seguridad y defensa tras la Constitución de 1991 (administraciones Gaviria, Samper y Pastraña)

La Estrategia Nacional Contra la Violencia inició una segunda fase en 1993, bajo los rigores del narcotráfico, cuando Colombia salía de un Estado de conmoción interior que alcanzó en agosto los 180 días tras las dos prórrogas del periodo inicial autorizadas por el Senado. Esta redefinición doctrinaria, diseñada por la Consejería Presidencial para la Defensa y seguridad nacional, se llamaría ‘Seguridad para la gente’ y

estaba orientada a proteger al ciudadano de las amenazas del narcotráfico, guerrilla y delincuencia, pero sin otorgar la importancia política que demandaba el tratamiento particular de los grupos subversivos y por el contrario se enfocaron medidas policivas para contrarrestarles (Leal Buitrago, 2002).

Es evidente que parte de la doctrina Lleras seguía intacta y aún se entendía el ejercicio de la guerra en Colombia, al menos desde el Estado, como un asunto meramente técnico, descargando en instituciones como la Policía Nacional ciertas responsabilidades para las cuales no estaba constituida. Esto, entre otras cosas, implicó una afectación en la naturaleza civil de la policía, así como una abultada burocracia que tuvo que ser reorganizada, al menos parcialmente, a fines de los años 90.

La corta preocupación por el modo de operar de las guerrillas no solo desestimaba las formas y fines por cómo se estaban financiando, sino que no se clasificaba el tipo de conflicto que se disputaba para de esta misma manera emplear los poderes del Estado en respaldo a la ineficiente acción social (Leal Buitrago, 2002). El ejecutivo no comprendía la naturaleza esencialmente política de la lucha guerrillera y esto ha sido una constante fundamental a la hora de enfrentar este tipo de retos.

Si bien el gobierno del presidente César Gaviria se centró a robustecer la Fuerza Pública y las herramientas propias del Estado de Conmoción para combatir las amenazas contra la seguridad nacional, en abril y mayo de 1994 firmó los acuerdos de desmovilización y paz respectivamente con la Corriente de Renovación Socialista y las Milicias Populares Metropolitanas y del Valle de Aburrá (Leal Buitrago, 2002). Estas desmovilizaciones se sumaban a las otras de fines de los años 80 y que abrían un compás político a ciertas fuerzas novedosas.

En este periodo, y especialmente a fines de la década, Estados Unidos vuelve a ser gran influyente en la política de seguridad y defensa nacional, al exigir que los recursos puestos en Colombia como cooperación binacional, sean destinados exclusivamente a combatir el narcotráfico y no a las demás amenazas que orbitaban en él, más cuando como potencia mundial había implementado desde 1986 el instrumento de la certificación y descertificación de países por encubrir o

no actividades de narcotráfico y la herramienta jurídica que ofrecía el tratado de extradición de nacionales por el mismo delito. Al final del gobierno del presidente Gaviria, Colombia fue certificada favorablemente en esta lucha; asimismo, pretendieron persuadir al presidente Gaviria para que comprometiera a las FF. MM. en la misma función antinarcóticos (Leal Buitrago, 2002). Esta acción se complementará durante la administración Pastrana, con la concepción y desarrollo del Plan Colombia a fines de la década.

El siguiente mandato de gobierno (previo al periodo Pastrana) estuvo bajo el presidente Ernesto Samper Pizano quien desde su discurso de posesión expresó continuar con los diálogos de negociación con las guerrillas como forma de garantizar la seguridad nacional renombrando la Consejería Presidencial para la Paz como la Oficina del Alto Comisionado para la Paz para que adelantara lo prometido por el ejecutivo, especialmente mediante una acción de presión y negociación con los narcotraficantes a través de la Fiscalía General de la Nación. Curiosamente, en este periodo se contraponen el proyecto de las Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural las cuales formalmente solo tendrían tareas de inteligencia para apoyar a la Fuerza Pública (Leal Buitrago, 2002).

La influencia de Washington sobre la concepción de la seguridad y defensa en Colombia en este periodo tuvo, sin embargo, una característica esencial y fue el narcoescándalo por los dineros filtrados en la campaña presidencial de Ernesto Samper. Ante la evidencia de lo sucedido, las relaciones entre Bogotá y Washington tuvieron un nivel de tensión nunca antes vivido en la historia del país. Estas tensiones se tradujeron (entre otros elementos) en presiones del gobierno Estadounidense para controlar el narcotráfico hasta la medida de descertificar al país y restarle recursos, así como la medida particular de negar la visa de entrada a los Estados Unidos, al presidente Samper, en gran parte por la investigación en su contra y a otros funcionarios del gobierno involucrados en dineros recibidos del narcotráfico para financiar su campaña electoral (Leal Buitrago, 2002).

En este gobierno no se consolidó la integración estatal para conseguir la seguridad nacional, por el contrario, las FF. MM. estaban muy distantes a la subordinación a la autoridad civil que se buscaba desde el gobierno

anterior más cuando al exministro de Defensa Fernando Botero había sido detenido por vínculos con el narcotráfico durante su desempeño como jefe de campaña electoral de Ernesto Samper (Leal Buitrago, 2002) y la expresa inestabilidad político-militar que deduce el nombramiento de otros tres ministros de Defensa en los primeros tres años de gobierno.

El problema de las pocas posibilidades reales de una solución militar sobre el reto subversivo se relaciona, a la luz de autores como Leal, también con la forma como el sistema político creado por el Frente Nacional ‘educó’ a las instituciones castrenses en un modelo antiguerrillero eficiente, pero desacreditado a nivel hemisférico por agrupaciones de izquierda (Leal Buitrago, 2002, p. 116). Las FF. MM. estaban en la lupa de los Derechos Humanos, tanto por observadores y auditores nacionales como por la Unión Europea y los Estados Unidos, que, tras la Guerra Fría, exigían el máximo de respeto de las normas internacionales, tal vez comprendiendo que las causas de la doctrina que ellos mismos habían creado, ya habían sido superadas. Las FF. MM. tenían desgastada su imagen y credibilidad pública con respecto de los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN, los cuales dieron golpes nefastos a unidades militares y policiales en la década de los 90. Era evidente que las guerrillas se habían aprovechado de la crisis del Estado y del negocio del narcotráfico para aumentar el alcance de su amenaza bélica y terrorista.

Una opción fundamental para incrementar el poder de acción de las FF. MM. implicaba comprender que la guerra en Colombia y el narcotráfico eran uno solo. De esta manera, no solo se identificaba una parte importante del problema de la inestabilidad nacional, sino que se evidenciaba la robustez financiera de la guerrilla, lograda a partir de los recursos de esta actividad ilícita. Adicionalmente, se logró construir un proceso de securitización evidente, en el cual se sintonizaba la interpretación de seguridad y defensa en Colombia, con las preocupaciones de Estados Unidos, que valga la pena decirlo, desde el fin de la Guerra Fría ya no era el comunismo.

Así las cosas, en mayo de 1995 el Consejo aprobó el plan “Compromiso de Colombia frente al Problema Mundial de la Droga”, posteriormente, se expidió la Ley 333 de diciembre de 1996, que implicaba

la extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita, así como la Ley 365 de febrero de 1997, que aumentó significativamente las penas a los narcotraficantes. Estas leyes dejan ver que, debido al afán presidencial por responder a la presión externa, el narcotráfico se convirtió en el factor preponderante de la seguridad nacional durante el gobierno Samper (Leal Buitrago, 2002, p. 124). No obstante, y a pesar de los esfuerzos, era imposible desligar este periodo de la misma influencia del narcotráfico.

A pesar del énfasis en el tema del narcotráfico, durante el gobierno de Samper no se expidieron normas que implicaran cambios significativos con respecto a la definición de seguridad y defensa, en contraste con las numerosas medidas ensayadas durante el gobierno de Barco y la formulación de otras importantes durante el gobierno de Gaviria (Leal Buitrago, 2002, p. 129). La visión tradicional sobre la seguridad y la defensa, así como el rol de las FF. MM., parecía seguir siendo un objeto inamovible.

Tal vez uno de los pocos elementos relevantes en este periodo, tiene que ver con el hecho que el gobierno Samper aprobó el Protocolo II de junio de 1977 adicional a los acuerdos de Ginebra de agosto de 1949 sobre humanización del conflicto armado. La solicitud había sido hecha por el ministro de Defensa y el comandante de las Fuerzas Militares al Congreso en los últimos meses del gobierno de Gaviria. Como no hubo objeciones del sector militar, el proyecto recibió una pronta aprobación con la Ley 171 del 16 de diciembre de 1994. A pesar de su aprobación, la aplicabilidad del Protocolo II estuvo limitada durante décadas a la interpretación política que se hiciera de la guerra en Colombia y de las argucias de la misma guerrilla quien argumentaba su carácter no estatal para abstraerse de las obligaciones emanadas desde el derecho.

En el plano policial, en agosto de 1995, el gobierno de Samper lanzó, a través del Decreto 1410, el Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. De este programa hacían parte el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana y la Comisión Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana. Con estas instancias se buscaba por fin darle un carácter civil a la Policía Nacional, alejándola de roles y espacios netamente militares. Sin embargo, y a pesar del también programa de

transformación cultural que se desarrolló en la misma época, aún hoy existe una reticencia en la Policía a la hora de abandonar costumbres, roles y símbolos militares.

Otra medida importante para la seguridad ciudadana fue la creación, también en 1995, de la figura del Zar Antisecuestros. La Ley 282 de junio de 1996 creó el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro, Conase, y los Grupos de Acción Unificada, Gaula, que remplazaron a las tradicionales Unidades Antisecuestro.

Ya en materia del conflicto interno, la administración Samper proyectó la Ley 418 de diciembre de 1997, llamada ‘Ley de Orden Público’, donde se destacan las disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas al margen de la ley, a las cuales el gobierno nacional les reconozca carácter político. Esta ley daba norte a la orientación de la administración en materia de seguridad, atándola a la negociación con grupos ilegales.

El presidente Samper también empleó el instrumento jurídico del Estado de Conmoción Interior tras el asesinato del conservador Álvaro Gómez Hurtado en noviembre de 1995 que fue prorrogado por dos periodos más.

De regreso a Washington, y como lo plantea Ugarte, se dio una sintonía entre el país y los intereses estadounidenses. En ese sentido, Ugarte precisa que:

En lo relativo a Estados Unidos de América, un típico (e importante) documento de la época, la Estrategia de Seguridad Nacional de 1995, señaló, entre las nuevas amenazas que debían enfrentarse, violentos extremismos, conflicto ético y religioso, nacionalismo militante, terrorismo, tráfico de narcóticos, degradación ambiental, disipación de recursos naturales, rápido crecimiento de población y flujos de refugiados (Ugarte, 2001).

Esta composición de la seguridad colectiva, está fundada en la preocupación por la vida y seguridad del individuo amenazada por actores o factores no militares desconocidos en la seguridad estatal como vínculo

para lograr el íntegro desarrollo humano; denominada para la ONU como seguridad humana, caracterizada porque es una preocupación universal, sus componentes son interdependientes, se debe mantener mediante la prevención temprana y no con la intervención posterior; y se centra en el ser humano para respaldar todos sus derechos. Las amenazas que atentan contra la seguridad humana se agrupan en siete categorías principales, en las que define el ideal de gobernanza en un Estado para que su población pueda acceder a un ingreso básico asegurado, a su alimento, a salud, a un medio ambiente sostenible, a protección física, a pertenecer a una comunidad y a una garantía de sus derechos políticos (PNUD, 1994).

Los abogados Jaime Alfonso Cubides Cárdenas y Claudia Patricia Garay Acevedo (2013), en su contribución al estado del arte de la seguridad y defensa nacional en Colombia, conciben la teoría de seguridad humana, impuesta por la ONU desde 1994, como el futuro de la concepción de elementos para la seguridad nacional con tendencia universal y consideran que Colombia debe empezar a utilizar este concepto a nivel país, entendiendo que es diferente a lo que se comprende como seguridad y defensa nacional, pero que brinda elementos internacionalmente aprobados.

Las Fuerzas Militares naturalmente no han sido ajenas a estudiar los conceptos de seguridad y defensa nacional, en su FF. MM. 3-43, *Manual de Seguridad y Defensa Nacional*, define la seguridad nacional “como la situación en la cual los intereses de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales” (Villamil Delgado, 1996, p. 21), y su doctrina como “un conjunto de concepciones o cuerpo de enseñanza derivado de verdades, principios, normas y valores que un Estado debe llevar a la práctica para garantizar el desarrollo integral del hombre y de la colectividad nacional, preservándolos de esas interferencias o perturbaciones sustanciales de cualquier origen” (Villamil Delgado, 1996, p. 8), a través de sus propias experiencias o de las de otros Estados y de conformidad con su Constitución Política y con las realidades del país. Esta definición se ha mantenido básicamente invariable desde el momento de la creación del manual en mención.

Asimismo, el documento desglosa la definición de doctrina de seguridad nacional para fundamentar su aceptabilidad epistémica, aclarando que su teoría contiene elementos axiomáticos en los que se puede creer; bases para desarrollar acciones metódicas en procura del bienestar general; relación con disposiciones legales y aspectos éticos; respeta, aprecia, fomenta y defiende las costumbres, tradiciones y aspiraciones nacionales (Villamil Delgado, 1996).

En cuanto a considerar la experiencia propia y ajena, invita a no desperdiciar las valiosas enseñanzas del pasado y adecuarla como pilar doctrinal. Ajustarla a la Constitución Política es una obligación con el fundamento jurídico que encauza el comportamiento individual y colectivo. Todo lo anterior debidamente orientado al desarrollo técnico-científico de la nación; a las realidades geográficas, políticas, económicas, sicosociales y militares para evitar que se convierta en un compendio utópico sin implementación práctica y aislada del fin esencial del Estado (Villamil Delgado, 1996).

En 1998 los comicios electorales para presidente salió elegido el conservador Andrés Pastrana Arango con el derrotero de obtener la seguridad nacional mediante un proceso de paz que reunía las intenciones de partidos políticos, gremios sociales y económicos, la indudable opinión pública, la ayuda extranjera sin que la Fuerza Pública se mostrara reuente por los diferentes descalabros operacionales que había cobrado cientos de militares y policías muertos y secuestrados, y con las guerrillas de las FARC y ELN que cada vez fueron más violentas, despiadadas y diezmadas políticamente, recuperar ese respaldo era uno de los objetivos de sus intenciones de diálogo con el nuevo gobierno Colombiano (Leal Buitrago, 2002).

En procura de esa anhelada paz que facilite la seguridad nacional, el presidente quiso lograr la unidad nacional mediante estrategias de coalición como la Gran Alianza por el Cambio, que buscaba el apoyo consensuado del parlamento a iniciativas presidenciales que en su ejecución no fueron tan sustanciales como demandaba la situación, o el Gran Acuerdo Nacional.

El despeje de cinco municipios en 42.000 kilómetros cuadrados fue el inicio del acuerdo de paz con oposición del gobierno de los Estados Unidos por el problema de las drogas, donde la asociación de las FARC con la producción de narcóticos era, desde años atrás, algo evidente.

El proceso de paz de la administración Pastrana tuvo aspectos positivos importantes limitados a su proyección hacia el exterior. En primer lugar, y como lo plantea Leal, se evidenció el carácter plenamente violador de los derechos humanos por parte de las guerrillas, especialmente las FARC, donde se hicieron ostensibles sus actividades ilegales, las cuales no eran conexas a la acción política. En segundo lugar, se avanzó en la cercanía de la comunidad internacional, especialmente Europa en la comprensión de la complejidad del conflicto en Colombia, de manera que fueran parte activa y de la mano del Estado. En tercer lugar, simultáneamente a las negociaciones, la administración Pastrana pudo impulsar el Plan Colombia, el cual fue pieza fundamental en la concepción de la seguridad y defensa nacional. (Leal Buitrago, 2002, p. 160).

Este contexto sirvió de palanca para motivar un plan de reforma de las Fuerzas Militares en términos operativos. Además, como lo propone Leal, la reforma abarcaría la disolución de las controvertidas Cooperativas de Seguridad, Convivir, y la suscripción de bonos de paz destinados a inversión en las zonas más afectadas por la violencia (Leal Buitrago, 2002, p. 167)

El problema de una reforma militar no es solamente de orden táctico, sino estratégico; es decir, político. El gobierno se vio obligado a formular una estrategia para enfrentar a la guerrilla. De esta forma, se allanó el camino para dotar a las FF. MM. de movilidad y fuerza con el plan de reorganización de las brigadas móviles, la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA) y las diversas unidades de Fuerzas Especiales.

3. Seguridad y defensa en el siglo XXI: seguridad democrática

Sin la amenaza que representaba la Guerra Fría, Estados Unidos se preocupaba por los crímenes que alcanzaban el carácter transnacional,

debido al mismo efecto de la globalización. En Colombia esta ha sido la principal fuente de financiación de los grupos al margen de la ley y ha causado la diversificación de la violencia impositiva al dominio del proceso para el cultivo, procesamiento y comercialización de la hoja base de cocaína.

En el 2002, después de un gobierno que presenció el derrumbe de sus insistentes intenciones para acordar la paz con los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN por el cinismo y su constante reto a las instituciones estatales, a la comunidad internacional y en especial a la fuerza social de Colombia, su población; se posesionaba Álvaro Uribe Vélez cuyo discurso y plan de gobierno no acotaba la misma condescendencia y los atentados terroristas de las FARC el día de su posesión hicieron ver a los medios de comunicación y la opinión pública de las verdaderas pretensiones y alcance terrorista de esos grupos al margen de la ley.

Más que una política fue un reto de defensa y seguridad democrática, cuyo texto oficial desprende lo que en América Latina se conoce como ‘seguridad nacional’, ya que el fin de esa política es la protección de todos los ciudadanos sin distinción alguna, como ideología social o preferencia política, para que puedan disfrutar de la plenitud de sus derechos.

Esta política ofrece los conceptos de ‘seguridad democrática’ como “la protección de todos y cada uno de los habitantes de Colombia, como dispone la Constitución Política” o “la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad” (Ramírez, 2002, p. 13). En cuanto a la defensa nacional, Colombia “mantendrá una capacidad disuasiva, con la proyección necesaria para asegurar el respeto a su soberanía nacional e integridad territorial, dentro de una postura estratégica defensiva” (Ramírez, 2002, p. 20), aunque resalta el carácter transnacional de las amenazas que obligan a que las Fuerzas de Seguridad del Estado converjan entre la defensa y la seguridad nacional.

Si bien es cierto que no hay definición consensuada de los conceptos de seguridad y defensa en la teoría de relaciones internacionales, la organización de Estados Americanos en su Conferencia Especial sobre Seguridad, llevada a cabo el 27 de octubre de 2003 en ciudad de México,

afirmó que los desafíos de la seguridad hemisférica se fundamentan en valores y enfoques comunes; sin embargo, no es un concepto que haya sido plasmado en los documentos oficiales de los países miembros de la OEA, ni había cobrado fuerza por favorecer a una noción multidimensional que considera fenómenos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (Organización de Estados Americanos, 2003).

El producto de tal conferencia es la Declaración de Seguridad en las Américas, con el enfoque común para enfrentar las amenazas hemisféricas atendiendo las tradicionales y las recién emergentes, como “el terrorismo, pobreza extrema y exclusión social, desastres naturales y de origen humano, trata de personas, ataques a la seguridad cibernética, posibilidad de daño en el transporte marítimo de material peligroso y el acceso y uso de armas de destrucción masiva por terroristas” (Cheyre, 2015, p. 55).

Para el siglo XXI, la ONU mediante diferentes resoluciones definió los componentes de la seguridad colectiva y la configuración metodológica de un sistema que obtenga su eficiencia, eficacia y equidad, sin embargo, demanda axiomáticamente el consenso de sus Estados miembros con sentido de responsabilidad colectiva para diseñar estrategias e impulsar instituciones del mismo orden, comprendiendo que los esfuerzos atomizados de los Estados no erradican las amenazas (Tenorio, 2009).

Por su parte, Vicente Torrijos Rivera ha reunido dieciséis conceptos estratégicos que los considera como los parámetros de seguridad y defensa colombiana en una perspectiva transicional, concluyendo que el sistema de seguridad colombiano está basado en la diversidad geocultural traducida en un escenario lleno de dificultades para la consolidación y la estabilidad del sistema político en la medida en que alimenta tensiones internas y entorpece el proceso de construcción del Estado nación (Torrijos, 2009).

Por otro lado, el sistema de seguridad se alimenta por una intensa movilidad e interconexión de comunidades tanto al interior de Colombia como a nivel regional y hemisférico; así como por la versatilidad y disponibilidad de recursos. Esto significa que Colombia ha minimizado en buen grado, el impacto que el medio y el contexto histórico pueden afectar

su clima de seguridad, con base en una noción clara de flexibilidad operativa, una comprobada adaptabilidad a circunstancias cambiantes, una destacada multidimensionalidad de orden militar, y una interactividad permanente con diversos bloques subregionales para afrontar el entrelazamiento complejo de conflictos que lo caracteriza (Torrijos, 2009).

En el 2008, afín a los tres poderes de la acción exterior y al paradigma de las ‘D’ (defensa, diplomacia y desarrollo) de la Unión Europea para el tratamiento de la seguridad global, Francia publicó en su Libro de la Defensa y Seguridad, el concepto de seguridad con enfoque global contemplando medios militares, civiles, económicos y diplomáticos para afrontar fenómenos, riesgos y amenazas perjudiciales para el modo de vida de la nación tanto al interior de su territorio como fuera de él. Esta concepción europea de seguridad es también asumida por España en su Directiva de Defensa Nacional del 2008 ya que incorpora las amenazas que traen los problemas económicos y sociales, para lo que ya no es suficiente disponer de instrumentos militares, sino la confluencia multidisciplinaria de actores gubernamentales y no estatales. Y, para el 2010, el Reino Unido adopta “Wilder Security”, una seguridad más amplia en la Revisión Estratégica de la Defensa y Seguridad (Laborie, 2011).

En un compendio de conceptos de seguridad y defensa, desde la óptica de los colegios de defensa de los países Iberoamericanos que realizó el Centro de Altos Estudios Nacionales del Colegio de Defensa del Uruguay, la Escuela Superior de Guerra “Rafael Reyes Prieto”, en letras del coronel Manuel Martínez Pachón, define la defensa nacional como “la expresión de la Unidad Nacional, que bajo la responsabilidad del poder político, emplea los medios necesarios, para eliminar las pretensiones de adversarios reales o potenciales, internos o externos” como condición esencial para la seguridad de Colombia (Martínez, 2013, p. 165).

Esta defensa nacional es planeada por el poder político de un Estado mediante sus elementos constitutivos con base en los principios fundamentales y cuales sean los fines estatales, se convierten en el compromiso de este poder como “soporte de los sentimientos de la sociedad, fruto de sus propias aspiraciones, razón de ser y fundamento de la misma naturaleza del Estado, convergen en la voluntad nacional y se arraigan para

obtener la libertad, la justicia, el respeto y el orden, como un compromiso del poder político” (Martínez, 2013, p. 168). Asimismo, la Constitución Política define dos instituciones garantes de la defensa para la seguridad de su territorio y la población que lo habita, como parte del mantenimiento y proyección del Estado en espacio y tiempo:

La primera, la institución jurídica, responsable del orden político, económico y social. De ella, depende el respeto a los derechos y libertades, como las relaciones entre los ciudadanos y de estos con el Estado. La segunda, las Fuerzas Armadas, constituidas por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, creadas y dotadas por la sociedad de acuerdo con las necesidades y empleadas según la voluntad política, para implementar la Defensa de las instituciones y de la sociedad. (Martínez, 2013)

El coronel Martínez alinea su definición de seguridad a los términos del vigente *Manual de estrategia de seguridad nacional* del Comando General de las Fuerzas Militares, desde el 2013, como “un Estado permanente de responsabilidad institucional, donde se mantienen protegidos los intereses nacionales, de interferencias y perturbaciones sustanciales, ante cualquier tipo de agresión interna o externa”.

Recogiendo la anterior argumentación y como lo plantea Bustamante:

En el mundo contemporáneo no puede entenderse la Seguridad y la Defensa como una simple división de roles de los organismos de seguridad de los Estados. Por el contrario, la nueva naturaleza de la guerra exige, en ocasiones, la fusión de roles y capacidades para enfrentar a grupos armados ilegales que en el contexto de las nuevas guerras se insertan en las dinámicas del crimen organizado transnacional y que cuentan con capacidades que pueden llegar a desbordar las de la Policía en zonas urbanas o sostener la de las Fuerzas Militares en zonas rurales apartadas. (Bustamante, 2016)

Esa situación lleva a que sea necesario repensar los roles de las FF. MM. Para resolver dicha situación, puede ser necesario “un mayor y mejor trabajo interagencial y replantear el papel de militares especializados en zonas urbanas” (Bustamante, 2016).

4. Doctrina Damasco: una nueva etapa en la concepción de la seguridad y defensa nacional

Con la actualización de la doctrina militar conjunta en Colombia, el comandante general de las Fuerzas Militares, dispone aprobar el manual fundamental conjunto 1.0 como piedra angular de la jerarquía doctrinal y evolución de la guía de guerra y teoría militar, con el propósito de aprovechar la sinergia e integración de las capacidades de las Fuerzas Militares con el esfuerzo de acción Unificada del Estado. Causal de buenas prácticas que ha sido reconocida por la OTAN acogiendo a Colombia en calidad de socio global (Fuerzas Militares, 2018).

El manual fundamental conjunto 1-0 (MFC), *Doctrina conjunta*, define la seguridad nacional como:

Un término colectivo que abarca tanto la Defensa Nacional como las relaciones exteriores con el propósito de obtener: una ventaja militar o de defensa sobre cualquier nación o grupo de naciones extranjeras; una posición favorable de relaciones exteriores; o una postura de defensa capaz de resistir con éxito la acción hostil o destructiva dentro o fuera, abierta o encubierta; también, es el esfuerzo nacional concertado para prevenir los ataques terroristas, reducir las vulnerabilidades a estos, atender desastres naturales y otras emergencias. (Fuerzas Militares, 2018)

Consecuentemente, el manual exalta la defensa nacional como la más alta prioridad del Ministerio de Defensa Nacional, ya que está expuesta continuamente a:

La posibilidad de daño proveniente de Estados, grupos e individuos hostiles, y la define como la protección de la soberanía, el territorio, la población nacional y la infraestructura de defensa crítica de Colombia contra las amenazas externas y la agresión u otras amenazas, según las indicaciones del presidente de la República. (Fuerzas Militares, 2018)

Reuniendo diferentes apartes de la Política de Seguridad y Defensa del presidente Iván Duque Márquez, como base de sus pilares de gobierno (legalidad, emprendimiento y equidad), se puede construir un concepto de la seguridad, entendida como un bien público, un derecho y la razón fundamental de la existencia del Estado; condición esencial para el ejercicio de los derechos, ajena a cualquier ideología política, pero garantía del régimen de gobierno asentado en la libertad y la justicia; indispensable para construir convivencia y consecuencia de tres elementos vitales del Estado de derecho en una democracia: el orden jurídico, la garantía de los derechos individuales y la legitimidad de las instituciones (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

El concepto amplio y multidimensional de seguridad, concebida más allá del despliegue operacional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, implica el concurso de la acción unificada del conjunto de las instituciones y componentes vivos del Estado, especialmente de la contribución de sus ciudadanos. (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Asimismo, como lo plantea el Ministerio de Defensa Nacional:

Este concepto demanda una nueva visión de la Política, que amplíe el objetivo de confrontar grupos armados y las economías ilícitas y de paso a adoptarla con carácter multidimensional que atienda los intereses nacionales, consolide el Estado de derecho, fortalezca la legitimidad democrática de las instituciones, garantice el respeto de los Derechos Humanos y se convierta en el motor de la transformación estructural (social, política y económica) de los territorios afectados por la criminalidad y la violencia, asegurando su incorporación plena al conjunto de la nación y denegándoselos a los grupos ilegales. (Ministerio de Defensa Nacional, 2019)

Así, la definición de seguridad y defensa en Colombia se torna en algo multidimensional y amplio, acorde a las tendencias internacionales desarrolladas por diferentes Estados y los organismos multilaterales.

5. Prospectiva de los conceptos de seguridad y defensa en Colombia

Tras repasar y analizar los documentos oficiales que atañen la a seguridad y defensa nacional en Colombia, se puede identificar los factores que han propiciado su evolución conceptual con la particularidad de intentar anticiparse a las igual de cambiantes, amenazas que configuran el ambiente y situación, tanto interna como externa, o “la necesidad de adaptación a las condiciones determinantes del escenario político y estratégico, conforme a las visiones de gobierno relativas a la situación actual nacional, vecinal y regional” (Faundes, 2017, p. 187); sin embargo, se han redactado en reacción a esa misma causalidad de escenarios volubles propiciados por actores que buscan intereses distintivos en los diferentes campos del poder nacional ajenos a los fines esenciales del Estado, aprovechando la deficiencia de jurisprudencia o gobernanza para atentar contra los elementos de un Estado o valerse de poros legislativos para deslegitimizarlos y desestabilizar su *status quo*.

Con la apreciación en mención y tomando como guía de referencia metodológica el estudio realizado por Cristian Faundes (2017) a la evolución del concepto de seguridad en los Libros Blancos de Chile de sus vigencias 1997, 2002 y 2010, se puede observar y determinar desde valores colombianos, las mismas variables estudiadas: definición de seguridad, definición de defensa, objeto referente de resguardo, sectores que deben integrar la seguridad nacional y definición de amenaza para concluir con el objetivo del presente capítulo. ¿Por qué hacerlo?, no es más que democratizar la función de defender un país y preservarlo en una condición de seguridad, de tal manera que todo tipo de persona pública y privada comprenda y cumpla su responsabilidad patria natural y legislativa.

Durante el gobierno de César Gaviria entre 1990 y 1994, las reformas legislativas pretendían una seguridad nacional que integraba las instituciones públicas, como lo fueron los ministerios y las recién creadas Fiscalía General de la Nación y Defensoría del Pueblo, para el diseño y ejecución de las políticas de seguridad y defensa, estas tenían como objeto recuperar la legitimidad del mismo Estado cuyos campos del poder, en especial los correlativos judicial y militar, desacreditados por la efectividad independiente de su función y permeados por la corrupción con dineros de narcotráfico, más el desprestigio de la Política de Sostentamiento a la Justicia como estrategia de seguridad nacional tras exponer su carácter de negociable especialmente con los capos narcotraficantes. En este gobierno se comprendió el acuerdo de paz como forma de la estrategia para lograr la seguridad nacional y por ausencia de voluntades, el gobierno opta por declarar Estado de conmoción interior, en definitiva, el gobierno no cuenta con alternativas de acción política para contener la inseguridad. Los objetivos de la estrategia eran los narcotraficantes y la subversión en una ‘guerra integral’.

Ahora bien, estas líneas, junto con la apreciación política estratégica nacional, pueden motivar, no un libro blanco de Colombia por su limitación jurídica en la aplicación, sino la Ley de Seguridad y Defensa Nacional, al igual que el ejemplo estudiado en Chile.

El general del Ejército chileno John Griffiths Spielman (2019), con doctorado en Estudios Americanos, analiza la noción conceptual de seguridad y defensa en el continente americano desde las teorías de relaciones internacionales, los estudios de seguridad y los acuerdos y tratados internacionales entre los últimos años de la Guerra Fría y el periodo de posguerra, enfatizando en que si bien la concepción de seguridad se ha ampliado, no se ha profundizado y continua siendo ambigua, más amplia, pero poco determinada o acotada.

El análisis debe comprender sus tres perspectivas (la seguridad humana, la seguridad nacional y la seguridad internacional) y distinguir entre las amenazas a la seguridad de las que son parte del desarrollo o del bienestar del ser humano y comprender que, en el escenario de la globalización, las amenazas políticas, económicas, sociales, medioambientales y de salud son de carácter transnacionales (Griffiths, 2019).

En términos de algunos autores, la seguridad nacional es aquella que da preponderancia al Estado como actor referente de la seguridad y del Sistema Internacional, buscando evitar la irrupción de un actor externo que logre afectar sus fines esenciales (Álvarez, Rosanía, Sánchez y Jiménez, 2017). Esta perspectiva queda en evidencia a lo largo del estudio.

En síntesis, el concepto clásico de seguridad nacional ubica al Estado como actor referente, teniendo por objetivo “prevenir o rechazar amenazas militares y, por lo tanto, defender militarmente la soberanía, independencia y territorialidad del Estado frente a posibles agresores. De esta manera, el Estado busca su propia seguridad incrementado su poder a través de su capacidad militar” (Font y Ortega, 2012).

Para finalizar este análisis, que ha sido orientado a recopilar definiciones, influencias y nociones de seguridad y defensa nacional suministradas por diferentes fuentes, se trae a colación lo que quizá es la evidencia más reciente de evolución de esta materia en Colombia. Se trata de una audiencia preparatoria celebrada el 19 de septiembre de 2019 en el Capitolio Nacional, liderada por el honorable representante a la Cámara José Jaime Uscátegui Pastrana, con presencia de oficiales de las Fuerzas Militares de Colombia y de la Policía Nacional, con el fin de promover el proyecto de ley de defensa y seguridad nacional, y donde a pesar de que el congresista aclara que no existe una definición tácita de seguridad nacional, posteriormente, uno de los ponentes define la seguridad como ‘la ausencia de la amenaza’ y la Defensa como ‘su instrumentación’ (Uscátegui, 2019).

La Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares ACORE, en su publicación n.º 593, resalta la necesidad de una política de Estado para consolidar el potencial nacional–constitucional, político, diplomático, económico, ambiental, militar, policial, social y de comunicaciones (Clavijo, 2019).

Ante el imperativo de una ley de seguridad y defensa nacional y estrategias integrales para eliminar cualquier tipo de amenazas a la integridad, la soberanía y la vida nacional en general, no se puede caer en el error histórico de pretender alcanzar y mantener estos derechos empleando solo la Fuerza Pública; por el contrario, todas las capacidades

del Estado deben intervenir como una organización similar a la planteada para el desarrollo, que cuente con un Consejo de Política Económica y Social (CONPES), integrado por los Ministerios y las Organizaciones Gubernamentales con atribuciones y potenciales hacia el progreso de la nación, así como con un Departamento de Planeación Nacional para la buena marcha en asuntos financieros, económicos, lucrativos y productivos (Clavijo, 2019).

AUTORES

Carlos Antonio Raposo de Vasconcellos

Doctor en Ciencias Militares del Departamento de Educación y Cultura del Ejército Brasileño, magíster en Administración Pública de la Fundación Getúlio Vargas de Rio de Janeiro, Brasil y profesor adjunto en la Escuela Superior de Guerra de Brasil. Correo: raposo949@yahoo.com.br

CR. (RA) Jorge Luis Mejía Rosas

Oficial del Ejército Nacional, del arma de Inteligencia Militar, con treinta años de servicio en la institución armada. Administrador de Empresas y profesional en Ciencias Militares; diplomado en Estado Mayor y en Derechos Humanos; especialista en Inteligencia Militar, en Operaciones Sicológicas, en Administración de Recursos y en Docencia Universitaria; y magíster en Dirección y Gestión de Recursos Humanos y en Dirección y Manejo de Recursos Humanos, Logística Militar y Relaciones Civiles y Militares. Tiene gran experiencia en el planeamiento, la capacitación y la dirección de operaciones militares. Correo: jorge.mejia@esdegue.edu.co

CR. (RA) William Augusto Trejos Manrique

Coronel (RA) del Ejército Nacional. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes; especialista en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”; magíster en Administración, Alta Gerencia, Gerencia Integral y Administración y Gestión Empresarial de la Universidad de los Andes; e integrante del equipo asesor en transformación organizacional del Comando General de las Fuerzas Militares y del Ejército Nacional. Exrepresentante militar de Colombia ante la OTAN. Correo: watm45@gmail.com

Fábio Albergaria de Queiroz

Doctor en Relaciones Internacionales de la Universidade de Brasília (Brasil) y profesor adjunto en la Escuela Superior de Guerra. 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. Correo: guilhermelopes11@icloud.com

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

TC. (RA) Jesús Díaz Jaimes

Oficial de la reserva activa del Ejército de Colombia. Investigador del Departamento de Ejército de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Con conocimientos y capacidades en la aplicación de procesos para la toma de decisiones bajo situaciones de presión; asimismo, conocimientos y habilidades en el manejo de asuntos de seguridad y defensa y en seguridad privada a nivel empresarial. Analista de riesgos y servicios especializados y otras actividades inherentes a la prevención y administración del riesgo corporativo. Especialista en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga y en Gerencia de la Universidad Militar Nueva Granada; docente de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y de la Universidad Militar Nueva Granada; y magíster en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Correo: diazj@esdegue.mil.co - jdiazjaimes@gmail.com

TC. Danilo Chaparro Chaparro

Profesional en Ciencias Militares; especialista en Administración de Recursos para la Defensa Nacional, en Gerencia Integral de Obras de la Escuela de Ingenieros Militares y en Técnicas de Voladuras en Obras de Ingeniería Civil Militar de la Escuela de Ingenieros Militares; y estudiante del Curso de Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Correo: chaparro@esdegue.edu.co

TC. John Díaz Vargas

Oficial del Ejército Nacional. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” y estudiante de la Maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Correo: diazj@esdegue.edu.co

TC. Nicolás Sergei Osorio Talero

Oficial del Ejército Nacional, del Arma de Aviación, con veintidós años de servicio en la institución. Profesional en Ciencias Militares; diplomado en Liderazgo con Énfasis en Gestión Administrativa y Logís-

tica y en Planeación Estratégica; especialista en Conducción y Administración de Unidades Militares y en Administración de Recursos Militares para la Defensa Nacional; y aspirante a magíster en Estrategia y Geopolítica. Piloto instructor de ala rotatoria, piloto instructor de vuelo por instrumentos y piloto chequeador. Correo: osorion@esdegue.edu.co

TC. William Ricardo Fernández Villamil

Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, especialista en Gerencia Logística de la Escuela de Logística del Ejército y estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada y de la Maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Correo: fernandezw@esdegue.edu.co

REFERENCIAS

- ACNUR. (22 de septiembre de 2017). *Países de la ONU: ¿cuáles forman parte y cuándo se adhirieron?* ACNUR <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/paises-de-la-onu-cuales-forman-parte-y-cuando-se-adhirieron>
- Acuerdos de Bonn (2001). *Acuerdos de Bonn*. [https://ihl-databases.icrc.org/ihl-nat/a24d1cf3344e99934125673e00508142/4ef7a08878a00fe5c12571140032e471/\\$FILE/BONN%20AGREEMENT.pdf](https://ihl-databases.icrc.org/ihl-nat/a24d1cf3344e99934125673e00508142/4ef7a08878a00fe5c12571140032e471/$FILE/BONN%20AGREEMENT.pdf)
- Alaez, O. (2005). *La gestión de crisis en las organizaciones de defensa y seguridad colectiva*. Fuerzas Militares Españolas.
- Alburquerque, F. G. (2011). *La trinchera letrada. Intelectuales latinoamericanos y Guerra Fría*. Lom Ediciones.
- Alcaide, J. y Carrasco, M. (1997). La legítima defensa y los nuevos desarrollos de la acción de las Naciones Unidas en el marco de la seguridad colectiva. *Anuario de derecho internacional*. XIII, 253-370.
- Almerich, F. (2014). *España en la OTAN contribución a su doble dimensión de seguridad y defensa*. Ejército del Aire.
- Álvarez, C., Rosanía, N., Sánchez, D. y Jiménez, G. (2017). *Seguridad y defensa: conceptos en constante transformación*. En C. E. Calderón y C. E. Calderón (Ed.), *Escenarios y Desafíos de la Seguridad Multidimensional en Colombia* (pp. 29-83). Escuela Superior de Guerra.

- Álvarez, G. y Fuentes, C. (2009). Statu Quo: Paradigmas tradicionales de seguridad en América Latina. Documento Preparado para la Reunión de RESDAL “La Situación de la Seguridad y la Defensa en América Latina”.
- Álvarez, L. F. (2006). Historia del Derecho Internacional Público. En L. F. Álvarez, *Historia del Derecho Internacional Público* (p. 150). Autoedición, fotomecánica e impresión. Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas.
- Ángel, Á. (2017). Evolución del concepto de seguridad hemisférica a la luz de las nuevas amenazas. *Criterio Libre Jurídico*, 14(1), 61 - 66.
- Aravena, F. R. (2004). Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos. FES Briefing Paper. Friederich Ebert Stiftung.
- Aravena, F. R. (2012). Seguridad Internacional, el espacio y posición de América Latina. *Cuadernos de estrategia*, (158), 20-82.
- Archibugi, D. (2004). Escenarios de conflicto: Un análisis crítico de la autodeterminación de los pueblos. *Dialnet*, 277-300.
- Arellano, F. G. (2008). *La seguridad y defensa y los procesos de integración en la región Suramericana*. ILDIS, www.ildis.org.ve.
- Ariza, N. (24 de agosto de 2011). La aplicabilidad del concepto de seguridad humana en América Latina y el Caribe: el desarrollo humano como fuente de seguridad. *OASIS*, (15), 33-51. <https://revistas.uextornado.edu.co/index.php/oasis/issue/view/329>
- Arteaga, F. (1993). *La seguridad de Europa Occidental 1986-1991*. [Tesis Doctoral] Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas..
- Ballesteros, M. (2004). Las estrategias de Seguridad y Defensa. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI, CESEDEN.
- Banco Mundial. (2011). Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo. *Documento del Banco Mundial*. www.bancomundial.org
- Barbé, E. I. (2007). *El sistema internacional*. Relaciones Internacionales. Tecnos.

- Barrachina, C. y Rial, J. (2006). Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas. *América Latina Hoy*, (42), 131-159.
- Bartolomé, M. C. (2006). *La seguridad internacional en el siglo xxi, más allá de Westfalia y Clausewitz*. ANAPE - Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Blin, A. y Marín, G. (2008). *La ONU y la gobernanza mundial*. Foro por una nueva gobernanza.
- Bonett, G. (2008). Seguridad integral. En G. Bonett (Ed.) *Seguridades en construcción en América Latina, dimensiones y enfoques de seguridad en Colombia* (2). Universidad del Rosario.
- Brasil. (1996). *Política de Defesa Nacional*. Ministério da Defesa. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf/view>.
- Brasil. (2010). Lei Complementar No 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar No 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.
- Brasil. (2012). Libro Blanco de Defensa Nacional, Ministério da Defesa. https://www.camara.leg.br/internet/agencia/pdf/LIVRO_BRANCO.pdf.
- Brasil. (2020). *Política e Estratégia Nacionais de Defesa*, Ministério da Defesa. https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa.
- Brigagão, C. e Proença Jr., D. (2007). *Os militares e a Política*, In Avelar, L. e Cintra, A. (orgs.) *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung. Editora UNESP.
- Burr, W. (2009). Thirtieth Anniversary of NATO's Dual-Track Decision, The road to the Euromissiles Crisis and the End of the Cold War. <https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb301/index.htm>
- Bustos, M. y Rodríguez, P. (2004). *La disuasión convencional, conceptos y vigencia, academia nacional de estudios políticos y estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile*.

- Cardinale, M. E. (2017). Seguridad Internacional y derechos humanos: una reflexión a partir de los aportes del cosmopolitismo crítico y el liberalismo ofensivo”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 3(1), 127-148.
- Cardoso, F.H. (2015). *Diários da Presidência (1995-1996)*, 1, Companhia da Letras.
- Carduch, R. (1993). Dinámica de la sociedad internacional. CEURA.
- Carmona, S. O. (2010). Seguridad hemisférica en América. Concepto, historia y actualidad: Nuevas amenazas, armamentismo suramericano, narcotráfico y crimen organizado en México. *Revista Ratio Juris*, 5(11), 117-144.
- CELAC. (28 y 29 de enero de 2014). Declaración de la Habana II Cumbre de la CELAC. *Revista cultural de nuestra América*, 21(83).
- Celi, P. (2005). *Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina*. Atlas comparativo de la Defensa en América Latina.
- Cerda Dueñas, C. (2013). La responsabilidad de los miembros de las operaciones para el mantenimiento de la paz, por ilícitos cometidos en el desempeño de su función. *Revista Criminalidad*, (55), 115-113.
- Cheyre, J. E. (16 de enero de 2015). Las amenazas a la seguridad en América Latina. *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 9(1), 23. doi:10.3232/GCG.2015.V9.N1.03
- Cheyre, J. E. (2012). La debilidad de Estados Unidos y el cambio de escenario para occidente. *Atenea*, 33.
- Chile. (2009). *El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR: crónica de su gestación*.
- Chillier, G. y Freeman, L. (2005). El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia.
- Chinchilla, M. (2018). La efectividad de la teoría de la disuasión en la proliferación de armas nucleares en Oriente Medio. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 873 -921.
- Chinome Soto, G. A. (2017). *Seguridad multidimensional, fundamento de la estructuración de la defensa y seguridad nacional en Colombia*.
- Clavijo, B. (septiembre de 2019). *La Política de Defensa y Seguridad del Gobierno y una propuesta de Política de Estado*. ACORE.

- Comisión nacional sobre los ataques terroristas en Los Estados Unidos (2004). *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Trad. Propia. https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report_Exec.htm
- Congreso de la República de Colombia. (16 de julio de 2016). Ley 1794 de 2016. Aprueba el “Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz”. Congreso de Colombia.
- Cubides, J. (2017). El fuero militar: “justicia interamericana y operaciones para el mantenimiento de paz”. ESMIC.
- D’Araújo, M.C. (2010). Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul. Editora FGV.
- De la Cámara, M. (1994). *Un nuevo concepto estratégico para una nueva OTAN: defensa y seguridad colectiva*. Fuerzas Militares Españolas.
- Department of Peacekeeping Operations. (2008). *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*. Department of Peacekeeping Operations. <https://peacekeeping.un.org/es/what-is-peacekeeping>
- Dependencia de Seguridad Humana-ONU. (2012). https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/1241684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf
- Díaz Barrado, C. M. (2014). Guía del espacio iberoamericano de paz, seguridad y defensa.
- Domínguez, J. (2012). *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Universidad de Belgrano, Siglo Veintiuno.
- Faundes, C. (30 de enero de 2017). Evolución del concepto de Seguridad en los libros blancos de Chile. *Papel Político*, 22(1), 185-219. doi:<https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo22-1.ecsl>
- Fernández, E. (2019). Evolución del concepto de seguridad. De lo local a lo global. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 6-1, 3-22.
- Figueiredo, E. L. (2015). Estudios estratégicos como área de conocimiento científico. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2(2), 107-128.

- Fink, A. (24, 25, 26 de noviembre de 2010). V Congreso de Relaciones Internacionales: Octava Conferencia de Medio Oriente acerca del Concepto de Seguridad. Instituto de Relaciones Internacionales.
- Font, T. y Ortega, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*.
- Francisco, L. B. (2003). La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de estudios sociales*, (15), 74-87.
- Fuccille, L.A. (2006). *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação do Prof. Dr. Eliézer Rizzo de Oliveira.
- Fuccille, L.A. y Winand, E.C.A. (2018). *Ministério da Defesa*, IN Saint-Pierre, H.L e Vitelli, M.G. (orgs) *Dicionário de Segurança e Defesa*, São Paulo: Editora UNESP.
- Fuerzas Militares de Colombia. (09 de septiembre de 1996). FF. MM. 3-43, *Manual de seguridad y defensa nacional*. Imprenta y publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Fuerzas Militares. (29 de noviembre de 2018). Manual fundamental conjunto 1.0, *Doctrina conjunta*. Imprenta Fuerzas Militares.
- Garay, A. C. P. y Cubides, C. J. (2013). Hacia la construcción de un estado del arte de la Seguridad y Defensa Nacional en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 81-98.
- Garay, C. y Milet, P. (2009). La política exterior y la política de defensa en la región latinoamericana. *Escenarios actuales*, 14(7).
- Garay, C. y Milet, P. Paz. Op. cit. y Rojas, F. (2005). Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes. *Nueva Sociedad*, (198), julio-agosto de 2005.
- Garrido. V. 2006. *Hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional Española.
- Gaspar, G. (2003). Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la Post Guerra Fría. *Estudios Internacionales*, 36(141), 223- 44.

- Gifra Durall, J. (2013). Las operaciones de paz y la aplicación del derecho internacional humanitario. Institut Català Internacional per la Pau.
- Gómez, J. (2017). Paz sostenible: nuevo paradigma para el trabajo de la ONU. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 61-77.
- Grifa Durall, J. (2013). *Las operaciones de paz y la aplicación del derecho internacional humanitario*. Institut Català Internacional per la Pau.
- Griffiths, G. J. (2019). *Análisis general de la evolución conceptual de la nociones de Seguridad y Defensa en el continente americano durante el periodo de post guerra Fría 1990-2019*.
- Griffiths, J. (2011). *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano - Analisis de los casos de EE. UU. de América, Perú y Chile*. RIL Editores.
- Griffiths, P., y Morgan, J. W. (1981). *Rational homology theory and differential forms* (16). Birkhäuser.
- Griffiths-Spielman, J. E. (2009). Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa UNASUR un nuevo intento? *Journal of Globalization, Competitiveness y Governability*, 3(1), 104-119.
- Hardy, D. A. (2003). *La seguridad cooperativa: un modelo de seguridad estratégica en evolución*. <https://revistamarina.cl/revistas/2003/6/hardy.pdf>
- Hegoa, V. (2008). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Documento Electrónico*.
- Hillebrand, G.R.L. y Andrade, I.O. (2020). Base industrial de Defesa no combate à Covid-19, *Nota Técnica n.º 77*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- History (07/11/2001). *U.S Led attack on Afghanistan begins*. Trad. Proppia. <https://www.history.com/this-day-in-history/u-s-led-attack-on-afghanistan-begins#:~:text=On%20October%207%2C%202001%2C%20a,by%20American%20and%20British%20forces.ytext=In%20the%20weeks%20prior%20to,Osama%20bin%20Laden%20for%20prosecution>.

- Hoecker, M. R. y Rojas Aravena, F. (2002). Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos. *FASOC*, 1(17), 5-31.
- Huntington, S. P. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós SAICF.
- Iber, C. (2013). Logos, physis e dialéctica em Heráclito de Éfeso. *Philia y Filia*, 4(1), 72-88.
- Iglesias, A. J. (04 de julio de 2001). *Las operaciones de mantenimiento de la paz*. [Tesis Doctoral] Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid.
- Jordan, A. Taylor, W. y Korb, L. (1994). *American National Security, Policy and Process*. The John Hopkins University Press.
- Laborie, T. D. (01 de junio de 2011). La evolución del concepto de seguridad. *Documento Marco 05/2011, 09*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- Lama, J. D. (1998). La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa. Colección paz y Seguridad en las Américas.
- Leal, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en américa del sur. *Revista de Estudios Sociales*, (15), 74-87.
- Lora, M. F. (2009). Atlas comparativo de la defensa en América Latina, 3ra. Edición, RESDAL. Donadio Marcela y Tibi-Letti Paz (Coord.). REIB: *Revista Electrónica Iberoamericana*, 3(2), 208-211.
- Mantenimiento de la Paz - ONU. (26 de febrero de 2020). [peacekeeping.un.org: https://peacekeeping.un.org/es/department-of-peace-operations](https://peacekeeping.un.org/es/department-of-peace-operations)
- Mares, D. (2003). Conflictos limítrofes en el hemisferio Occidental: análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social. *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, 47-84.
- Marques, A. y Neto, J. M. N. (2020). *Brazil's National Defence Strategy, Defence Diplomacy and Management of Strategic Resources*. In: Ian Liebenberg, Dirk Kruijt, Shrikant Paranjpe (eds.). *Defence Diplomacy and National Security Strategy: views from the Global South*.

- Martínez, C. M. (2013). *La defensa nacional para la seguridad del Estado*. En C. D. Uruguay y T. C. Coronel Gustavo Papuchi (Ed.), *Conceptos de seguridad y defensa de los países iberoamericanos*. Tradinco.
- Mateus, A. (2014). *Sostenibilidad de la economía de defensa colombiana con la participación en Operaciones de Paz*. Trabajo de Grado para optar el título de Especialista en Alta Gerencia de la Defensa Nacional. Universidad Militar Nueva Granada.
- McMahon, R. (2003). *La Guerra Fría una breve inducción*. (The Cold War. A Very Short Introduction). Alianza Editorial, S. A.
- Meyer, L. (1990). *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Siglo Veintiuno.
- Ministerio de Defensa Español. (2011). *Documento Marco 05/2011: la evolución del concepto de seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa Español.
- Ministerio de Defensa Nacional. (01 de enero de 2019). *Política de Seguridad y Defensa para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de relaciones Exteriores. (2012). *Diplomacia preventiva recuperando el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas*. CINU.
- Miró, G. y Carmen, A. (2006). Las naciones unidas y el mantenimiento de la paz. *Tareas*, (122). Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”. <https://www.redalyc.org/pdf/5350/535055620007.pdf>
- Moreno, J., Donado, D., González, Y., García, C. y Miranda, J. (2009). *Concepto de seguridad y defensa*. <https://seguridaddefensanacional.wordpress.com/tag/concepto/>
- Naciones Unidas. (26 de febrero de 2020). *Historia en Colombia*. <https://nacionesunidas.org.co/somos-onu/historia-en-colombia/>
- Naciones Unidas. (s.f.). *Capítulo I*. <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>
- Neto, O. A. (2010). O papel do congresso nas questões de defesa: entre a abdicação e o comprometimento, In Jobim, Nelson A.; Etchegoyen, S. W.; Alsina Junior, J. P. (org.) *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. FGV.

- Neto, O. A. (2019) The Impact of Civilians on Defense Policy in New Democracies: The Case of Brazil, *Latin American Politics and Society*, 61(3), pp. 1-28, Cambridge.
- Ocampo, J. (2015). Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional. Siglo XXI Editores.
- OEA. (2002). *Declaración Bridgetown: OEA formalizada*. Texto certificado de declaración de AG/DEC. 27 (XXXII-O/02).
- OEA. (2003). *Conferencia Especial sobre Seguridad. Declaración sobre seguridad en las Américas*. Organización de los Estados Americanos OEA/Ser. K/XXXVIII CES/dec.1/03 rev. 1.
- Oliveira, E.R. (2005) *Democracia e Defesa: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*, Manole.
- ONU - Gobierno de Colombia. (26 de enero de 2015). Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia. ONU.
- ONU, Consejo de Seguridad (14 de enero de 2003). *Comunicado de prensa, recapitulación sobre la labor en 2002*. <https://www.un.org/es/documents/sc/scaction/2002/afghanistan.htm>
- ONU. (s.f.). *Carta de las Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/sections/un-charter/preamble/index.html>
- Organización de Estados Americanos. (2003). *Conferencia Especial sobre Seguridad. Conferencia Especial sobre Seguridad*, Organización de Estados Americanos.
- Organización de las Naciones Unidas. (26 de junio de 1945). *Carta de las Naciones Unidas. Carta de las Naciones Unidas*. ONU. <https://www.un.org>: <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>
- Ortega, T. (2018). La ONU en Palestina. *Revista Aequitas*, (12), Universidad Rey Juan Carlos, 68-90.
- OTAN. (1949). *Tratado del Atlántico Norte*. OTAN. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es
- OTAN, Pedlow Dr. Gregory W. (1997). NATO Strategy Documents 1949-1969. OTAN.
- OTAN. (1999). *Guía completa de la Cumbre de Washington*. OTAN.

- OTAN. (2005). *La seguridad en asociación*. OTAN. Public Diplomacy Division.
- OTAN. (2006). *Handbook*. OTAN.
- OTAN. (2007). El 40° aniversario del Informe Harmel. *Revista de la OTAN*. <https://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/spanish/history.html>
- OTAN. (2010). *Active Engagement, Modern Defense, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf
- OTAN. (2010). *Towards the New Strategic Concept*. OTAN.
- OTAN. (01/09/2015). *ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014) (Archived)*. OTAN. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm
- OTAN. (2016). *Experts' Corner on Deterrence and Defence (The Cold War era)*. OTAN. <https://www.nato.int/cps/en/natohq/135945.htm#dec-agr>
- OTAN. (2017). *Relations with partners across the globe*. OTAN. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49188.htm
- OTAN. (2018). *Strategic Concepts*. OTAN. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm
- OTAN. (2019). *The North Atlantic Treaty*. OTAN. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm
- OTAN. (2020). *Deterrence and defence*. OTAN. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm
- OTAN. (08/07/2020). *NATO and Afghanistan*. OTAN. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm
- OTAN. (2020). *Qué es la OTAN*. OTAN. https://www.nato.int/nato-welcome/index_es.html
- Pardo, J. (1992). La declaración de Roma y el nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica.
- Pastrana, P. M. (31 de julio de 1974). *Decreto 1574. Por el cual se establecen los documentos inherentes a la planeación de la Seguridad Nacional*. Diario oficial.

- Piedrahíta, P. B. (21 de octubre de 2016). Las nuevas guerras y la transformación de la seguridad y defensa nacionales. *Analecta Política*, 6(11), 425-441. doi:<http://dx.doi.org/10.18566/apolit.v6n11.a10>
- PNUD, P. (2010). Nuestra democracia. La sociología en sus escenarios, (22).
- PNUD. (1994). *Human Deve'lopment Report 1994*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Fondo de Cultura Económico, S. A. DE C. V.
- Polverini, E. (2010). *Política, defensa y seguridad suramericana*. Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- Rahan, M. C. (2004). El significado de la Seguridad Nacional en Estados Unidos. *Boletín de Información*, (283), 1.
- Ram, Sunil y Universidad Militar Americana. (2008). *Historia de las operaciones de Mantenimiento de paz de las Naciones Unidas después la Guerra Fría: 1988 a 1996*. Instituto para Formación en Operaciones de Paz.
- Ramcharan, B. G. (s.f.). *Diplomacia preventiva en las Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-diplomacia-preventiva-en-las-naciones-unidas>
- Relations with partners across the globe (2017) https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49188.htm
- Rikles, C. D. M. (2008). *Retos y desafíos actuales en la evolución de la seguridad y la defensa en América Latina: los problemas internos*. In La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana (pp. 17-38). Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Rivera, R. V. (2008). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Flacso-Sede Ecuador.
- Riveros, D. B. (2015). América Latina: desafíos para la integración en seguridad y defensa. *Seguridad, Ciencia y Defensa*, 1(1), 15.
- Riverosa, D. B. (2014). Reflexiones sobre la Estrategia de Seguridad Nacional Española: lecciones para Sudamérica. *Revista Científica "General José María Córdova"*, 12(13), 107-124.
- Rojas Aravena, F. (2010). América Latina: Defensa y seguridad en el siglo XXI. Donadío, Marcela (Comp.). *La reconstrucción de la seguridad*

- nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina.* Prometeo Libros.
- Rojas Aravena, F. (2013). Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder. Impactos en América Latina y el Caribe. *Nueva sociedad.* (246).
- Rojas, F. (2012). *Seguridad humana - nuevos enfoques.* FLACSO-Secretaría General.
- Romero, A. (1992). Seguridad compartida: Una alternativa a la disuasión militar. *Política Exterior*, 6(26), 106-121. www.jstor.org/stable/20643235, 106-121.
- Saint-Pierre, H. (2008). Defensa y seguridad. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina. RESDAL.
- Saint-Pierre, H. (2012). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe.* Red de Seguridad y Defensa de América Latina.
- Saint-Pierre, H. L. y Vitelli, M. G. (2018). *Dicionário de Segurança e Defesa.* Editora UNESP.
- Sánchez, T. C. (2010). *El desconocimiento de la seguridad y defensa nacional: ¿un error estructural?* ESDEGUE.
- Santa Cruz, H. (1995). La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, 57, 17-33.
- Santos, J.C. (2016) *Considerações propedêuticas sobre a sociedade e sua defesa.* Motta, P. R.; Schmitt, V.G.H. y Vasconcellos, C.A.R. (orgs), Desafios gerenciais em defesa, Rio FGV Editora.
- Santos, M. J. (2004). *Apuntes de estrategia sobre seguridad y defensa nacional.* Universidad Militar Nueva Granada.
- Sección Historia de la ONU. (23 de abril de 2020). <https://www.un.org/es/sections/history-united-nations-charter/1945-san-francisco-conference/index.html>
- Sepúlveda, I. (Ed.). (2007). *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica.* Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Serbín, A. (2011). *Las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe.* En Serbin, Andrés (Coord.), De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. CRIES.

- Silva, F. C. T. (2012) Política de Defesa e segurança do Brasil no século XXI: um esboço histórico. IPEA.
- Sodupe, K. (1991). La teoría de la disuasión: un análisis de las debilidades del paradigma estatocentrico. CIDOB, *D'afers internacionals*. (22), 53-79.
- Spielman, J. E. G. (2007). Seguridad hemisférica en América Latina. Alcances y proposiciones. *Journal of Globalization, Competitiveness y Governability/ Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 1(1), 88-104.
- Spielman, J. G. (2011). Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. *Análisis de los Casos de EE. UU. de América, Perú y Chile*. RIL Editores.
- Tapia, G. G. (2003). Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la post Guerra Fría. *Estudios Internacionales*, 23-44.
- Tenorio, M. J. (2009). La evolución del concepto de seguridad y la transformación de la seguridad colectiva en la ONU. En *Criterios*, Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional (Vol. 2, p. 27).
- Torrijos, V. R. (2009). *Asuntos estratégicos, seguridad y defensa*. Universidad del Rosario.
- Tribunal de cuentas europeo (2015). *La misión de la policía de la UE en Afganistán: resultados dispares*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_07/SR_EUPOL_AFGHANISTAN_ES.pdf
- Úbeda, G. (2011). *Presentación Inicial de la Embajadora Gioconda Úbeda en el Foro del Organismo Internacional de Energía Atómica*.
- Ugarte, J. M. (1990). *Seguridad interior*. Fundación Arturo Illia.
- Ugarte, J. M. (2001). Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones y las consecuencias políticas de tales particularidades. Latin American Studies Association.
- Ugarte, J. M. (2001). Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones y las consecuencias políticas de tales peculiaridades. Latin American Studies Association.

- Ugarte, J. M. (2004). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*. Plus Ultra.
- United Nations Development Program (UNDP). (1994). *Human Development Report 1994*. http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/pdf/hdr_1994_ch2.pdf
- US Aid. (09/07/2020). *Provincial reconstruction teams*. <https://www.usaid.gov/provincial-reconstruction-teams>
- Uscátegui, J. J. (19 de septiembre de 2019). *La linterna azul*. <https://www.facebook.com/jjuscatogui/videos/374654643487304/>
- Valencia, P. G. (24 de diciembre de 1965). Decreto 3398 de 1965. *Por el cual se organiza la defensa nacional*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública, Diario Oficial No. 31.842.
- Vallejo, G. (2015). *Las operaciones de paz de la ONU: una opción para el caso colombiano*. Universidad Católica de Colombia. Colección: JUS Público.
- Vasconcellos, C. A. R. (2014). *Sociedade e Defesa Nacional: um novo olhar para o século XXI*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas.
- Vasconcellos, C. A. R. (2016). *A sociedade brasileira e a defesa nacional: uma aproximação após a criação do Ministério da Defesa*. Motta, P. R.; Schmitt, V.G.H. y Vasconcellos, C.A.R. (orgs), Desafios gerenciais em defesa, Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Zarka, J. C. (2005). *Relaciones Internacionales*. <http://www.ildis.org/ve/website/administrador/uploads/DocumentoFelixArellanofinal.pdf>
- Zaverucha, J. (2005). A fragilidade do Ministério da Defesa Brasileiro, *Revista de Sociologia e Política*, (25), 107-121.
- Ziegler, citado por Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. CEURA.



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

ISBN 978-958-42-9986-4



9 789584 299864 >