

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONALES

Seguridad y
Defensa
Nacionales

Seguridad
Ciudadana

Seguridad
Global y
Regional

Ensayos sobre defensa y seguridad



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

Directivos

Brigadier General **Carlos Quiroga Ferreira**

Director Escuela Superior de Guerra

Brigadier General **Mario Alberto Rodríguez**

Subdirector de la Escuela Superior de Guerra

Coronel **Jaime Hernández**

Decano Académico Escuela Superior de Guerra

Edición

Editor Publicación

Leonardo Carvajal Hernández

Director Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales

Asistente del Editor

Adriana Martínez Díaz

Consejo Editorial

Brigadier General **Carlos Quiroga Ferreira,**

Brigadier General **Mario Alberto Rodríguez,**

Coronel **Jaime Hernández, Leonardo Carvajal Hernández,**

Rubén Sánchez David, Javier Torres Velasco

Diagramación e impresión

Rasgo & Color Ltda.

Foto portada: Pagoda en honor del Batallón Colombia
que participó en la Guerra de Corea (1950-53)

Suscripciones e Información

Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales

Cra. 11 N.102-50 Oficina 417 Tels. 6206381, 6204066

Correo electrónico: maestria@esdegue.mil.co

Los artículos publicados en la revista Ensayos sobre Defensa y Seguridad no representan la opinión del Comando General de las Fuerzas Militares, ni de la Escuela Superior de Guerra; las opiniones allí expresadas son responsabilidad exclusiva de cada uno de los autores.

Ensayos sobre Defensa y Seguridad
Número 02, Escuela Superior de Guerra, Bogotá
Segundo Semestre de 2005
ISSN 1794 - 8320

Ensayos sobre Defensa y Seguridad



Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales
Escuela Superior de Guerra

Contenido

Presentación.....	5
<i>Leonardo Carvajal</i>	
Seguridad y Defensa Nacionales	
Las FARC: ¿Repliegue o retirada?	7
<i>Brigadier General Carlos Quiroga Ferreira</i>	
El Plan Lazo: Una estrategia inconclusa.....	37
<i>Luis Ernesto Puyana</i>	
Fundamentos de la Lógica Estratégica	
Control del espacio y el tránsito aéreo sobre El Caribe colombiano.....	51
<i>Brigadier General Juan Carlos Ramírez Mejía</i>	

¿A quién le interesa San Andrés?.....67
Brigadier General Clímaco Solórzano Aguilar

Seguridad Global y Regional

Una aproximación al estudio de la seguridad.....79
*Rubén Sánchez David y
Federmán Antonio Rodríguez Morales*

La seguridad: Un concepto en (re)construcción.....115
Olga Lucía Illera

Los Autores.....138

Presentación

Leonardo Carvajal H.

Sale a la luz pública este segundo número de la novedosa publicación semestral “Ensayos sobre Defensa y Seguridad”, revista especializada de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra de Colombia con la que se pretende llenar un vacío existente en la investigación y divulgación de textos sobre tales temas. Que esta tarea no se hubiera emprendido con anterioridad constituye una situación realmente paradójica en un país que se encuentra en el centro de las preocupaciones mundiales, precisamente por tener una larga lista de retos en asuntos relacionados con la seguridad y la defensa nacional, regional y global.

Así mismo, representaba un verdadero anacronismo que hasta épocas recientes no existiera en el país la posibilidad de adelantar estudios de postgrado en esas mismas temáticas, razón por la cual la Maestría en Defensa y Seguridad Nacionales ha tenido gran acogida en varios sectores de la sociedad colombiana en tanto su creación tuvo el impacto de llenar ese vacío. En su corta existencia, la Maestría ha graduado dos promociones de expertos y actualmente adelanta sus estudios el tercer grupo de estudiantes,

cuyos estudios y ensayos analíticos pretenden dilucidar preguntas clásicas sobre la problemática colombiana que hasta ahora estaban sin abordar e investigar en profundidad y con rigor académico a pesar de su indiscutible relevancia para el porvenir nacional. Ya se sabe que adelantar un buen diagnóstico es tener más de la mitad del problema resuelto, y eso es precisamente lo que hacen los estudiantes, profesores y directivas de la Maestría a través de sus escritos y trabajos de investigación.

Las conclusiones a que llegan los articulistas y ensayistas son diversas y variadas, en tanto así mismo es la composición de los estudiantes de la Maestría, que ha sido y es cursada por civiles provenientes de todos los sectores del conocimiento, de múltiples regiones del país, de varios escenarios del sector público y privado, y cuyas visiones del país están mediadas por sus particulares ópticas; también forman parte de ella oficiales de alto rango en servicio activo y retirados de las Fuerzas Militares nacionales, así como agregados militares y diplomáticos de diferentes países de la región latinoamericana y de otros continentes.

Con esta variada composición, la Maestría se ha erigido en un espacio pluralista de discusión académica, y en medio de ese ambiente ha tenido lugar en los últimos años un encuentro y debate democrático cívico-militar casi sin antecedentes en la historia colombiana. Allí también se han contrapuesto las visiones domésticas e internacionales sobre las problemáticas colombianas, regionales y mundiales en materia de seguridad y defensa.

Una muestra de ese crisol de visiones, de cuyo encuentro y amalgama resultarán sin duda trascendentales análisis y propuestas de política en seguridad y defensa, son los seis ensayos que presentamos a continuación.

Seguridad y Defensa Nacionales

Las Farc: ¿Repliegue o Retirada?

Brigadier General Carlos Quiroga Ferreira

Introducción

En los medios de comunicación y por parte de algunos analistas se ha mencionado que las FARC están en un repliegue estratégico voluntario, o relativamente replegadas, para evitar la ofensiva de las Fuerzas Militares mientras pasa el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez. Que están jugando con el tiempo, a la espera que el Gobierno se desgaste, con la expectativa de que la desmovilización de los paramilitares les despeje el camino para retornar a muchas áreas, mientras se siguen armando, reorganizando sus fuerzas, tratando de consolidar sus bases de apoyo y preparar su contraofensiva¹. Es decir, que están acumulando recursos de todo orden, incluyendo el político para luego, emprender una contraofensiva en todo el territorio colombiano, que podría darse en el último año del actual Gobierno para demostrar que realmente estaban en repliegue voluntario.

.....
 ORANGE SUAREZ, Alida. "La dimensión del conflicto". en *El Tiempo*. Bogotá. 8 de diciembre, 2003, p. 28.

En el periódico *El Tiempo* fue publicado un artículo titulado “¿Termina el repliegue de las FARC?”², a raíz de los ataques terroristas y criminales con explosivos a los infantes campesinos en Iscuandé (Nariño) y al asesinato de soldados del Ejército entre Santana y Puerto Asís (Putumayo); hechos aislados producto de la rutina, la confianza y la irresponsabilidad de comandantes, pero aprovechados por los terroristas de las FARC que todavía tienen el apoyo de algunos colombianos, que en aras del negocio del narcotráfico, el secuestro y la extorsión, se pliegan a las FARC y no entienden que el peor mal que tiene este país es esta organización delictiva. En este artículo se da a entender que podría ser el inicio de la contraofensiva del grupo narcoterrorista y el fin de dos años de repliegue; que podría ser la continuidad de su forma de delinquir: Rehuir el combate directo y apelar a los explosivos como forma táctica de enfrentar a las Fuerzas Militares, que es lo que han venido haciendo desde 1998, tal como lo demuestran las estadísticas de muertos y heridos por acción de los campos minados sembrados por las FARC³.

Siguiendo la misma línea periodística, el analista político Alfredo Rangel en un artículo publicado en *El Tiempo*, expone igual teoría de la terminación del repliegue voluntario de las FARC y el inicio de la contraofensiva, tomando como referencia los hechos ocurridos en enero y febrero del 2005, el último de ellos en Mutatá, Urabá antioqueño, donde fueron asesinados 19 soldados producto de las operaciones ofensivas del Ejército y la defensiva de las FARC y no de la contraofensiva de esta organización terrorista como se especula es el mencionado análisis. Este se plantea en un afán más político que de verdadero análisis militar-estratégico que desvirtúa los hechos.

La afirmación de Rangel se sustenta en argumentos que no tienen en cuenta lo que es la guerra y menos la doctrina de la guerra regular e irregular aplicada en otros países y la que actualmente guía a las Fuerzas Militares colombianas, ni los conceptos y formas de delinquir que los grupos narcoterroristas están poniendo en práctica, así como tampoco se consideran las circunstancias en que se conduce la guerra por parte de las Fuerzas Militares.

(2) RESTREPO, Orlando. “¿Termina el repliegue de las Farc?”. en *El Tiempo*. Bogotá. (4, febrero, 2005), p. 2

(3) COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES, Estadísticas 2004. Bogotá. (dic, 2004).

Es conveniente precisar los conceptos de Guerra, Revolución, Guerra Revolucionaria, Guerra Popular Prolongada, Principios y Doctrina de la guerra, para sentar así las bases que nos lleven a entender la actitud estratégica y táctica de las FARC en el momento actual.

Ceñidos a lo anterior, se dará una mirada a la teoría de la Guerra Popular Prolongada a la luz del principal teórico y ejecutante de esta teoría, Mao Tse Tung, teniendo en cuenta que las FARC se han sustentado en esta teoría para afrontar la estrategia de las Fuerzas Militares de Colombia dentro del marco de la Política de Defensa y Seguridad Democrática del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez.

A continuación se revisarán los reglamentos y manuales de guerra regular del Ejército, en donde se explican los conceptos de repliegue y retirada en el nivel operacional de la guerra, y se verá cómo las operaciones que se conducen en la guerra regular bien pueden ser adaptadas a la guerra irregular, en la que simplemente no se tienen los medios suficientes, las fuerzas que lo efectúan no son de mayor tamaño, o las condiciones del terreno se hacen más difíciles para cumplir paso a paso cada movimiento. De igual manera, se revisarán los conceptos tácticos de repliegue y retirada, contenidos en el reglamento de operaciones en combate irregular que utiliza el Ejército Nacional, y que dan luces acerca de las maniobras que permiten emitir juicios acerca de la situación actual de las FARC.

Teniendo como soporte los conceptos y doctrina sobre lo que es la Guerra, la Guerra Popular Prolongada, el Repliegue y la Retirada, se demostrará que las FARC siguen una línea de conducta estratégica y táctica, que aunque no totalmente previsible, sí obedece a patrones doctrinarios, y que su respuesta a la estrategia ofensiva de las Fuerzas Militares no es el producto de la voluntad de la organización sino forzada por la presión de la estrategia de las fuerzas del Estado, su incapacidad para enfrentarlas y la aplicación de una retirada y no un repliegue, que se enmarca en la defensiva estratégica y ofensiva táctica mediante el uso de explosivos, dentro de la Guerra Popular Prolongada.

El desarrollo de los anteriores tópicos permitirá argumentar y concluir que las FARC, obligadas por la actitud ofensiva estratégica y táctica de las Fuerzas Militares, se vieron obligadas a la retirada y no al repliegue, como equivocadamente se plantea en el artículo en mención. Retirada de la cual no han salido, como se pretende hacer creer, exponiendo hechos que se analizan sesgadamente. Por supuesto, nadie desprecia sus capacidades militares cuando de ganar una guerra se trata.

1. La Guerra

La guerra, fenómeno social, que es al mismo tiempo un medio político de los grupos humanos para decidir sus conflictos, pero también un drama apasionado, un paroxismo que despierta temor y horror en los corazones, mientras exalta también el orgullo y los sentimientos nacionales o ideológicos, que suscita dolores atroces, pero también las formas de gloria a que más sensibles son los pueblos. La doctrina de las Fuerzas Militares de Colombia acepta la definición de la guerra como “lucha armada entre Estados, naciones, pueblos o grupos organizados para resolver los conflictos que no han sido solucionados por procedimientos pacíficos. Es un medio violento de la política para imponer su voluntad al adversario como último recurso para dirimir las diferencias”.⁴

La teoría de Clausewitz sobre la guerra, todavía vigente, dice que “la guerra es la continuación de la política por otros medios” y por tanto la guerra es un instrumento de la política, cuyo objetivo es imponer la voluntad al enemigo, para lo cual se usará como medio la máxima fuerza disponible con la finalidad de privarlos de su poder. Es un concepto que establece una distinción entre fin militar y objetivo político, entonces, la Guerra Revolucionaria que es totalmente política por su objetivo, la toma del poder por medio de las armas, es la guerra por excelencia y, a diferencia de una guerra convencional en que los aspectos tácticos y estratégicos se encuentran limitados por la política, en la guerra revolucionaria son dictados por ella, ya que no respeta ninguna ley y menos contra la que se han levantado, por tanto sus acciones son dictadas por la política que convenga a sus propósitos.

(4) FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA. Manual de Estrategia Militar General. Bogotá. p.197.

Al tratar el tema de los fines y medios de la guerra Clausewitz afirma que “si la guerra es un acto de violencia iniciado para obligar al enemigo a hacer nuestra voluntad, su objetivo será siempre y únicamente derrotar al enemigo y desarmarlo”⁵, aunque muchas guerras finalicen sin alcanzarlo. Clausewitz explica que se deben distinguir tres objetivos amplios que en conjunto lo cubren todo en la guerra: las fuerzas armadas, el país y la voluntad del enemigo. Las fuerzas armadas deben ser destruidas, es decir, deben reducirse a una condición tal que no puedan seguir luchando, en nuestro caso, reducción de la capacidad armada de las FARC por pérdida irrecuperable de hombres, armas, municiones, logística y apoyo de la población; el país debe ocuparse de tal manera que el enemigo no pueda recomponer sus fuerzas; nuestro territorio tiene que recuperarse, de tal manera que las FARC pierdan la capacidad de actuar libremente, que implica la pérdida de la flexibilidad y la iniciativa en la realización de las actividades armadas. Pero esto no es suficiente mientras no se logre quebrantar la voluntad del enemigo, o sea, mientras no se haya forzado al enemigo y a sus aliados a pedir o negociar la paz, porque es más rentable la paz que continuar en la guerra, o mientras no se consiga que la población adepta a éste le retire todo el apoyo por cansancio de la guerra o por convencimiento de la ventaja de la paz y la aceptación de la autoridad del Estado.

Clausewitz también escribe sobre desarmar al enemigo, en cuanto a desarmar la fuerza armada, es decir destruirla, mermar su capacidad de tal manera que no pueda causar daño a la población y la Fuerza Pública; desarmar el país, en este caso se podría asimilar a los milicianos y simpatizantes, ocupar y controlar áreas claves y fundamentales para las acciones armadas de las FARC; y socavar la voluntad del enemigo, que como ya se mencionó, solo se logrará cuando se obligue a las FARC a la negociación política en condiciones favorables para el pueblo colombiano: obligar al grupo terrorista a abandonar las armas, desmovilizarse y pagar por sus crímenes, además de que en aquellas zonas donde tengan apoyo abierto de la población o aquellos que los apoyan en la clandestinidad, acepten la autoridad del Estado colombiano, que no es otra que el acatamiento de la constitución y la ley.

Otro concepto importante sobre la guerra que Clausewitz expone en su obra y que es pertinente a este trabajo, es: “El primer acto de juicio, el más importante y decisivo que incumbe a un estadista y al general en jefe es conocer la guerra que emprende”⁶. Es por tanto imperioso, que quienes dirigen y conducen la guerra conozcan la naturaleza de la misma y el tipo que enfrentan, para que de esa manera adopten las estrategias que corresponden. La guerra no es misteriosa, pero sí es compleja, de ahí que sólo a través del conocimiento de su naturaleza es que se llega a reconocer el arte inherente a la misma y por medio de este entendimiento darse cuenta de que la guerra exige cierto talento o intuición. Intuición que da lugar a la mirada de águila, capacidad para observar un panorama estratégico más completo en un solo vistazo, identificando los aspectos críticos que permitirán una acción decisiva⁷, y talento para desarrollarla de una forma legítima para la sociedad y el Estado.

Al trasladarnos al caso colombiano, significa entender que se dan dos niveles en nuestra guerra: el táctico y el estratégico. El primero, que tiene que ver con los combates que se lleven a cabo dentro de las operaciones realizadas por las unidades tácticas de las Fuerzas Militares, y el segundo, con la utilización de los combates para efectos de la guerra. Este último presenta tres categorías: la estrategia nacional, la estrategia militar general y la estrategia militar operativa, que corresponden respectivamente al Gobierno Nacional, al Comando General de las Fuerzas Militares y a los Comandantes de los Teatros de Operaciones que se establezcan para adelantar las campañas necesarias para la guerra.

Al definir la guerra, la revista *Military Review* nos dice: “Es una interacción continua de fuerzas adversarias e implica un enemigo capaz de considerar opciones, conducirse en forma imprevisible y engañar a la fuerza propia”⁸. La naturaleza misma de la guerra gira en torno a la incertidumbre, no acata normas específicas, elude la precisión, y tiene altibajos en tiempo y espacio que dependen de muchas variables. Su descripción como un inmenso juego de azar

(6) MILITARY REVIEW. La intuición estratégica y el arte de la guerra. Kansas: Escuela de Comando y Estado Mayor, Fort Leavenworth, septiembre y octubre, 1996, p. 33.

(7) *Ibíd.*, p. 193.

(8) *Ibíd.*, p. 34.

con muchos factores desconocidos, parece adecuada. Al tenor de esta definición, quienes tenemos la responsabilidad de conducir la guerra y quienes escriben o analizan sobre la misma, debemos entender lo irregular de nuestra confrontación, que la extensión de nuestro territorio no permite a las fuerzas militares estar en todos los lugares y por tanto tienen que conducirse con criterios de prioridad estratégica, estableciendo áreas de sostenimiento o contención de las FARC, de ofensiva táctica y estratégica, y si se quiere, de defensiva estratégica y táctica, que cuando no se tienen los recursos necesarios, requiere de un tiempo estratégico, que se puede acelerar en la medida en que esos recursos o las condiciones se vayan dando.

Es la búsqueda de la certidumbre la que estimula la creación de modelos, la fabricación de laboratorios y los avances en la tecnología. La guerra se hace más ciencia que arte cuando los participantes tratan de superar la incertidumbre de la guerra mediante la aplicación de la teoría, la doctrina, la tecnología⁹, y se hace arte cuando de imponer la voluntad al enemigo se trata. En la guerra, así como en el arte, las mismas condiciones rara vez se repiten, y cada situación única debe resolverse de acuerdo a unas circunstancias propias.

Para hacer realidad los conceptos anteriores es que las Fuerzas Militares producen su doctrina como reflejo de la teoría y la experiencia producto de años de confrontación, que diga cómo conducir y ejecutar las operaciones, las campañas y la guerra misma; y procuran adquirir los equipos con la tecnología o incorporarla a éstos, que definan una ventaja sobre el enemigo, en la vía de destruir sus fuerzas y doblegar su voluntad. De igual manera, nos corresponde analizar permanentemente las condiciones políticas y las del enemigo, la actitud de la población, el avance estratégico y los combates que se desarrollan para determinar las lecciones aprendidas, no para predecir lo que puede pasar, pero sí para determinar tendencias operacionales y actitudes del enemigo que nos permitan innovar y actuar de acuerdo a la evolución de la guerra.

1.1. Guerra Revolucionaria

Hasta hace algunos años, tal como lo escribe Eduardo Pizarro Leóngomez: “La teoría de la revolución está dominada por el paradigma marxista clásico y por tanto el cambio revolucionario era concebido como una regla necesaria del cambio histórico y no como un fenómeno histórico que debe ser explicado”¹⁰. No podía existir cambio alguno que se diera fuera del marxismo y bajo el impulso del mismo; ningún cambio que no fuera bajo esos parámetros se aceptaba o podía darse, y menos dentro de la evolución normal de las sociedades. De esa manera todas las sociedades debían transitar, tarde o temprano, hacia al socialismo. La revolución de tipo marxista que llevaba implícita la lucha armada, era inevitable.

Añade Pizarro, citando a Charles Tilly, que la revolución es un proceso de cambio súbito, de amplias dimensiones tanto políticas como socioeconómicas llevado a cabo bajo la presión de un significativo movimiento popular¹¹. Una definición más estrecha le añadiría a los elementos anteriores, continúa Pizarro, el hecho de que la presión popular revista la forma de una confrontación violenta de grupos insurgentes contra el poder establecido. Se podría agregar que la confrontación violenta no necesariamente es armada; cuando ésta pasa a serlo, aparecen los grupos insurgentes, aparece la guerra revolucionaria; mal que nos sembró la teoría marxista-leninista, con su impronta de odio.

El argumento de este escrito lo refuerza la afirmación de Mao Tse Tung cuando afirma: “Frente a tales enemigos (la burguesía china), el método principal de la revolución china, su forma principal, no puede ser la lucha pacífica, sino que tiene que ser la lucha armada, ya que ellos, al privar al pueblo chino de toda libertad y derecho político, le hacen imposible toda actuación pacífica. (...) Sin embargo, hacer hincapié en la lucha armada no significa renunciar a las otras formas de lucha; por el contrario, la lucha armada no podría triunfar si no se coordinasen con ella otras formas. (...) De ahí se deduce que para que la revolución

(10) PIZARRO LEONGOMEZ, Eduardo. *Insurgencia sin revolución*. Bogotá: IEPRI y Tercer Mundo Editores, 1996, p. 19.

(11) *Ibíd.*, p. 3.

trunfe tanto en las ciudades como en el campo, es indispensable destruir el ejército del enemigo, instrumento de su lucha contra el pueblo. Por lo tanto, aparte de aniquilar a las tropas enemigas en el campo de batalla, es importante el trabajo de desintegrar al ejército enemigo.”¹²

Es evidente que las FARC han combinado la lucha armada con la lucha política, la jurídica, la de estratagemas, la diplomática y las organizaciones, y que han buscado a través de cuarenta años de actividad armada destruir las fuerzas legítimas y legales del Estado, representadas en las Fuerzas Militares y la Policía, deduciéndose que en este momento no van renunciar a ello y que simplemente van a dejar que el tiempo pase, cuando el tiempo estratégico corre contra ellos y no a su favor, porque cada día que pase el pueblo le retira más el poco apoyo que tuvieron, y además la lucha armada como violencia política para alcanzar el poder está proscrita en el mundo, y por tanto no es una decisión voluntaria ejecutar el mal llamado repliegue.

Al abordar el tema de la guerra revolucionaria, el manual de estrategia militar general del Ejército colombiano dice: “Caso particular de la estrategia indirecta, que se produce para cambiar un sistema político, económico y social por un orden progresista; entendiéndose por progresista la evolución consciente que se manifiesta en el desarrollo de las potencialidades humanas que están a favor de la vida, la razón y la libertad”¹³. La Guerra Revolucionaria¹⁴ o sea la guerra total lleva el conflicto al corazón y conciencia de las sociedades. Por tanto, ésta se lleva a cabo en un dominio infinitamente más vasto que la guerra clásica a la cual puede reducirse. La triple acción de sus técnicas está expresada en una concordancia sutil y tiende hacia un solo objetivo: El derrocamiento del orden y la usurpación del poder.

La tarea central y la forma más alta de toda revolución es la toma del poder por medio de la lucha armada, es decir, la solución del problema por medio de la guerra. Este revolucionario principio marxista-leninista tiene validez universal, tanto en China como en los demás países, como afirmaba Mao Tse Tung: “Debido a estas características, la tarea del partido del proleta-

.....
Obras Escogidas Tomo II. Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1968, pp. 327-329.

Manual de Estrategia Militar General. Bogotá: Fuerzas Militares de Colombia, Segunda Edición, 1997.

EJÉRCITO DE COLOMBIA, Conceptos y Doctrinas sobre la Guerra Revolucionaria. Bogotá: Imprenta del Ejército,

riado en los países capitalistas consiste en educar a los obreros, acumular fuerzas a través de un largo periodo de lucha legal, y prepararse así para el derrocamiento final del capitalismo. Allí la cuestión es sostener una larga lucha legal, utilizar el parlamento como tribuna, reunir a las huelgas económicas y políticas, organizar sindicatos y educar a los obreros. Allí las formas de organización son legales y las formas de lucha, incruentas (no guerra) (...). Pero mientras la burguesía no esté realmente reducida a la impotencia, mientras la mayoría del proletariado no esté decidida a emprender el levantamiento armado y la guerra civil, y mientras las masas campesinas no estén dispuestas a ayudar voluntariamente al proletariado, este levantamiento o esta guerra no deben realizarse”¹⁵.

Las FARC siempre han declarado, como cualquier grupo armado de izquierda, que son la vanguardia de la revolución, que por fuera de ellos no hay progreso y por tanto su objetivo es el derrocamiento del gobierno y la toma del poder por las armas, desconociendo el Estado de derecho. Esto conduce a la combinación de todas las formas de lucha, a querer alcanzar la victoria en el menor tiempo posible dentro de la guerra popular prolongada, no a la guerra por la guerra, que no se logra a través de repliegues o retiradas por largos periodos de tiempo, donde su contacto con la masa, la población se pierde y consecuente su apoyo también.

Al hablar de Guerra Popular Prolongada debemos remontarnos a la historia de los conflictos modernos como el de la guerra Chino-Japonesa. En 1939, en la Asociación para el Estudio de la Guerra de Resistencia con el Japón, al aproximarse la conmemoración de un año de guerra, Mao Tse Tung presenta su tesis “sobre la Guerra Prolongada”, donde planteó las diferentes fases de la guerra, las características de cada una, los objetivos militares, las formas organizativas, las líneas estratégicas del VIII Ejército Rojo, el frente único antijaponés¹⁶. A la vista de algunos analistas, estas tesis y discursos son obsoletos, pero antes de entrar a descalificar la guerra popular prolongada y su estrategia, es importante tener en cuenta que así se hayan sucedido los eventos del colapso Soviético, el desmoronamiento del sistema comunista, la estrate-.....

(15) MAO TSE TUNG. Op. cit., p. 225.

(16) BOLIVAR OCAMPO, Alberto. “La era de los conflictos asimétricos”. en Módulo de conocimiento de la amenaza, Bogotá: Escuela Superior de Guerra, 2004, p. 20.

gia de guerra popular continúa vigente y en el caso colombiano es aplicada por las organizaciones FARC y ELN en su intención de toma del poder por la vía armada.

Producto de este esquema y de condiciones sociales, políticas y económicas similares, en Colombia, Filipinas y Guatemala la guerrilla logró poco a poco consolidarse pero sin alcanzar un apoyo popular, sin una base social sólida y sin lograr los objetivos finales, materializados en la liberación de zonas y la toma del poder por las armas. De esta manera, tal como lo afirma Pizarro Leóngomez¹⁷, aludiendo a Clausewitz, la guerra deja de ser la prolongación de la política por otros medios, para convertirse en un sustituto permanente de la política; lo que da origen a la insurgencia crónica, que es en lo que han caído las FARC, confiando en que el repliegue o la retirada les den la oportunidad de pasar de la contraofensiva, o de la defensiva estratégica, al equilibrio de fuerzas y de éste a la última etapa de la ofensiva estratégica.

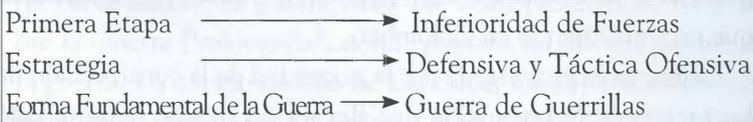
Consideran los revolucionarios que la Guerra Popular es la vía de desarrollo para la acumulación de fuerzas políticas y militares que les permitan cambiar la correlación de fuerzas a favor de las clases explotadas, es decir, se moviliza a todo el pueblo creando las condiciones para igualar sus fuerzas con el enemigo en un determinado tiempo. Esto es lo que han tratado de hacer las FARC en cuarenta años de guerra contra la sociedad y lo han logrado parcialmente. Los principios de la Guerra Popular se basan en el hombre como factor decisivo, así como en la realización de combates, ya que entre más los haya más se fortalece la lucha revolucionaria, siempre que la población sea un factor cada vez más creciente de insurrección popular, que no es propiamente lo que está sucediendo en Colombia.

La guerra es prolongada por la necesidad de la construcción de las fuerzas de la revolución que llevará un tiempo determinado y también por la exigencia de las Fuerzas Militares por adquirir una inquebrantable convicción para que no puedan ser destruidas por el enemigo. La superioridad del enemigo con relación a sus fuerzas revolucionarias es lo que obliga a las Fuerzas Militares colombianas a realizar un trabajo de cantidad y calidad dentro

del Estado, dentro de las mismas fuerzas y al interior de la población.

1. 2. Etapas de la Guerra Popular Prolongada

La Guerra Popular Prolongada tiene tres etapas¹⁸, en cada una de ellas se aplica una estrategia y táctica, y en cada etapa de la guerra se desarrolla una forma de la guerra como la fundamental. La primera etapa constituye la inferioridad de las fuerzas revolucionarias en la cual se aplica una estrategia defensiva y una limitante táctica ofensiva dado que las fuerzas revolucionarias se encuentran en una inferioridad estratégica con relación a las del Estado y es necesario conservar sus fuerzas para desarrollarlas. En el combate expresado en el hostigamiento al enemigo central, se desarrolla la guerra de guerrillas como la principal forma de lucha. La segunda etapa, la del equilibrio de fuerzas, en la que se aplica la estrategia defensiva y una táctica ofensiva, las fuerzas revolucionarias adquieren gradualmente un equilibrio de fuerzas en relación al Estado y la principal forma de guerra que se desarrolla es la guerra de movimientos sin dejar de impulsar y desarrollar la guerra de guerrillas. En la tercera etapa, o la de superioridad de fuerzas, las fuerzas revolucionarias han alcanzado tal desarrollo que impulsan una estrategia y táctica ofensiva, desarrollando como forma fundamental la guerra de posiciones, combinándola con la guerra de guerrillas y la guerra de movimientos, todo esto para pasar a la ofensiva final de la revolución.



La primera etapa del desarrollo de la guerra tiene como característica que las fuerzas se mantienen replegadas en lo fundamental debido a que la correlación de fuerzas no le es favorable a las Fuerzas Militares; se desarrolla el accionar revolucionario (propa-

ganda, tareas de limpieza social, expropiaciones, hostigamiento, etc.) preservando y acumulando fuerzas político-militares, construyendo y preparándose para arribar a la siguiente etapa; el desarrollo de la ideología marxista-leninista en las masas es incipiente, existe una gran influencia de las posiciones reformistas y socialdemócratas en el movimiento legal y clandestino.

Segunda Etapa	→	Equilibrio de Fuerzas
Estrategia	→	Defensiva y Táctica Ofensiva
Forma Fundamental de la Guerra	→	Guerra de Movimientos

Es la etapa del desarrollo de la guerra, las fuerzas cuentan con un mayor desarrollo cuantitativo y cualitativo, en este período igualan a las fuerzas del Estado en cuanto a calidad; la forma de desarrollo que adquiere la guerra es la de movimientos, manteniendo la guerra de guerrillas; las formas estratégicas de organización clandestina que se impulsan y desarrollan son la base guerrillera, sin dejar de impulsar las anteriores.

En esta etapa hay una mayor incorporación de las masas a la guerra, siendo una de sus expresiones la autodefensa armada. El partido en este período es una vanguardia, se dan pasos para la conformación de un Ejército Popular Revolucionario que alcance características de un ejército regular; en el movimiento de masas, conforma el Frente Nacional de Masas. Se da la coordinación entre las diferentes fuerzas revolucionarias, haciéndose sentir el poder revolucionario, como un paso natural después de haber vivido un proceso de identificación y depuración, cimentando bases firmes para la futura unidad revolucionaria; en cuanto al desarrollo de la ideología revolucionaria, se da una mayor polarización y definición de las posiciones marxistas-leninistas y revisionistas en el movimiento legal y clandestino.

Tercera Etapa	→	Superioridad de Fuerzas
Estrategia	→	Ofensiva y Táctica Ofensiva
Forma Fundamental de la Guerra	→	Guerra de Posiciones

En esta etapa del desarrollo de la guerra las fuerzas se han consolidado y rebasan a las fuerzas estatales, impulsan la ofensiva en todos los campos de la lucha; la forma de desarrollo que adquiere la guerra es principalmente la guerra de posiciones, manteniéndose la guerra de movimientos y guerra de guerrillas, las formas estratégicas de organización clandestina que se impulsan son la base de apoyo o zonas liberadas. El partido ha alcanzado un desarrollo de Vanguardia Histórica, el Ejército Popular Revolucionario se consolida en un ejército regular, además en los territorios liberados mantiene al pueblo en armas, en el movimiento de masas el Frente Único de Masas se ha consolidado. La unidad de las fuerzas revolucionarias se ha consumado y bajo el marxismo-leninismo se está en el momento del triunfo revolucionario.

En esta fase de la guerra también aparecen los principios fundamentales que rigen las fases de la guerra en el combate y son: si el enemigo es fuerte, se le evita; si el enemigo es débil, se le ataca; al armamento moderno se opone el heroísmo del combatiente; se hostiga o aniquila de acuerdo a las circunstancias; se combina la acción militar con la acción política, no hay una división tajante entre lo militar y lo político. El frente de guerra está donde está el enemigo y las maniobras son en secreto absoluto.

Sin lugar a dudas, las FARC intentaron pasar de la primera etapa de la guerra popular prolongada a la segunda a partir de 1996, cuando optaron por concentrar fuerzas de 500 a 1000 hombres para atacar unidades militares aisladas o bases fijas, lo que les produjo algunos resultados, que tenían más un impacto psicológico que militar, como los casos de Patascoy, Las Delicias, y La Carpa entre otros, que culminaron con el asalto a Mitú, a partir del cual las Fuerzas Militares reversionaron la situación y obligaron a las FARC a regresar a la primera etapa, que catalogó de retirada permanente, porque no pueden realizar contraofensivas después de tanto tiempo de acumulación, en la que continúan realizando ofensivas tácticas propias de esta etapa.

2. Doctrina

2.1. La Doctrina de Repliegue y Retirada

La doctrina está definida como el conjunto de principios fundamentales con los cuales las fuerzas armadas o elementos de las mismas conducen sus acciones en apoyo de metas nacionales. Explica cómo se debe luchar y operar basado en la experiencia y la mejor hipótesis de lo que yace hacia delante; proporciona el vínculo entre la investigación, teoría, historia, experimentación y práctica; amalgama al conjunto de conocimiento y experiencia a fin de aplicarlos; proporciona el entendimiento y lenguaje común, que nos permitan articular en forma clara y sucinta lo que las fuerzas deben ejecutar¹⁹.

Hasta este punto se puede afirmar que los principios y la doctrina de la guerra se han concebido con el fin de hacer que el fenómeno del conflicto armado sea más comprensible, lo cual no implica que sea predecible. Los principios y la ciencia existen para dar seguridad, en tanto que el arte tiene la función de despertar los sentimientos e inspirar creatividad.

El reglamento de campaña para el Ejército,²⁰ doctrina para la estrategia en el escalón operativo, afirma que un movimiento retrógrado es todo desplazamiento hacia la retaguardia o en la dirección contraria en la que avanza el enemigo. Puede imponerlo el adversario o ejecutarse voluntariamente, cuando se aprecia que esta acción producirá resultados ventajosos. Se efectúa como un repliegue, una acción dilatoria o retardatriz, una retirada o su combinación.

Refiriéndose específicamente al repliegue conceptúa que consiste en una “operación por la cual una fuerza desplegada o parte de ella busca romper el contacto con el enemigo para moverse a la retaguardia, ocupar una nueva o iniciar una retirada” con el fin de recobrar o conservar la libertad de acción del grueso de las fuerzas. Se efectúa de dos maneras: en forma voluntaria, cuando

¹⁹ MILITARY REVIEW. Op. Cit., pp. 36, 37.

²⁰ EJÉRCITO DE COLOMBIA. Reglamento de campaña. Bogotá: Imprenta del Ejército, 1993, p.160.

no se está en combate con el enemigo, es decir sin presión del mismo, evitando ser descubiertos y aprovechando condiciones de visibilidad reducida; en forma involuntaria, debido a la presión del enemigo, e implica que se conduzca bajo condiciones de combate. De los dos métodos, el más ventajoso es el voluntario por cuanto se conduce sin presión del enemigo y por lo tanto se reduce el número de bajas, provee libertad de acción, facilita el engaño, reduce la efectividad de la observación y fuego enemigo.

El repliegue exige condiciones específicas para hacerse viable y efectivo: la retaguardia debe estar a tal distancia que obligue al enemigo a reagrupar sus fuerzas, cambiar los emplazamientos de la artillería y a realizar nuevos preparativos para el ataque; proteger las vías de comunicación y accidentes del terreno que permitan la logística, la observación, los movimientos y la seguridad; establecer posiciones y áreas que permitan la cobertura, para lo que hay necesidad de organizar fuerzas altamente móviles y las reservas; la fuerza de cobertura se emplea para retardar o desviar el avance enemigo con el fin de que el grueso de la fuerza pueda romper el contacto y desplazarse hacia la retaguardia o retaguardias establecidas. Muchas veces se deben establecer y ocupar posiciones flanqueantes para obligar al enemigo a ejecutar una maniobra demorada.

De igual forma, antes de iniciar un repliegue se deben cumplir las siguientes actividades: trasladar las instalaciones de servicios a otras zonas; evacuar los heridos; destruir aquellas instalaciones que representen ventajas para el enemigo, trasladar o destruir los abastecimientos y material; mejorar las vías y construir otras vías de comunicación; preparar otras instalaciones logísticas y demoliciones en las rutas de repliegue; planear la defensa antiaérea; establecer medidas restrictivas para el uso de los medios de comunicación. Así mismo, el terreno o el área que se escoja para el repliegue debe contar con las mejores y más cortas rutas hacia la posición de retaguardia; la defensa antiaérea debe proteger las áreas de reunión y lugares importantes de las vías, rutas de despliegue o ubicaciones de los comandantes.

Se consigue el éxito cuando se engaña al enemigo y el movimiento se ejecuta rápidamente y cuando se combina el fuego y la maniobra, y la operación se controla adecuadamente. Como se puede apreciar, el repliegue que se conduce en la guerra regular bien puede ser adaptado a la guerra irregular en la que no se tienen ciertos medios, las fuerzas que lo efectúan no son de mayor tamaño o las condiciones del terreno se hacen mas difíciles para cumplir paso a paso el movimiento.

Tenemos que tener en cuenta que nuestra guerra no se presenta de la misma manera en todo el territorio, mientras en algunas regiones ante la ofensiva general de las Fuerzas Militares optaron por hacer frente a las tropas, como en Antioquia, en otras no; de igual manera existen varias retaguardias, la estratégica del secretariado de las FARC y los bloques y frentes que lo protegen en el sur del país, y la de los otros bloques y frentes en el resto del país. Al analizar el secretariado y los frentes que lo protegen, encontraremos que a raíz de la campaña ofensiva JM, dentro del contexto general del Plan Patriota, las FARC adoptaron inicialmente un repliegue voluntario esperando que no fuera una campaña sino una operación de corta duración, después de lo cual la situación volvería a ser la misma de calma para ellos, de control del área y de la población; pero no fue así, la campaña se planeó para destruir la estructura armada y de apoyo, la infraestructura y la logística, ejercer el control territorial del área y liberar a la población del control que mantienen las FARC, reducir sus finanzas a través del combate al narcotráfico, liberar a los secuestrados y por último capturar a sus cabecillas; lo que significa que pasaron del repliegue voluntario al repliegue bajo presión. En el resto del país la situación ha sido similar, la presión de las Fuerzas Militares los obligó a irse a sus retaguardias en donde han sido perseguidos, rompiendo el contacto en muchas regiones, es decir un repliegue involuntario; en otras no, donde han tenido que soportar la ofensiva y combatir.

A la luz de la doctrina de la Guerra Regular colombiana, aplicada en muchos países y aplicable a la guerra que adelantan las organizaciones narcoterroristas contra el Estado, no es ciertamente

un repliegue voluntario el que actualmente conducen las FARC, cuando éste se inició por acción de la presión de la ofensiva ejercida por las Fuerzas Militares colombianas en todo el territorio y con mayor contundencia en la retaguardia estratégica en el sur del país, lo que los obligó a cambiar su habitual manera de conducir sus acciones armadas, no dejando por eso de enfrentar a las Fuerzas Militares donde se ven obligados o donde les favorece.

Al tratar el tema de la retirada, dice la doctrina regular que es una “operación en la cual una fuerza que no está en contacto con el enemigo, evita el contacto en condiciones desfavorables, moviéndose ordenadamente, sin presión del adversario, para alejarse de las fuerzas enemigas”. La fuerza que se retira no debe combatir y está expuesta a ataques de guerrillas, incursiones de paracaidistas, fuegos de largo alcance y a las operaciones psicológicas del enemigo. Por lo anterior la seguridad es imprescindible. “La decisión de retirarse solo se justifica cuando se han agotado todas las posibilidades de cumplir la misión y cuando la continuación del combate expone a las propias tropas a fuertes bajas o a una derrota”.

¿Que ha sucedido en nuestro país? Las FARC percibieron a partir del inicio del gobierno del presidente Uribe Vélez que la ofensiva era inminente y optaron inicialmente, y en la mayoría de los casos, por pasar a un repliegue voluntario en sus áreas bases y de retaguardia, con la convicción de que no duraría mucho tiempo la ofensiva, pero esto no fue así, porque la ofensiva llegó hasta las mismas áreas bases y de retaguardia, lo que los obligó a un repliegue involuntario posterior y con el transcurrir del tiempo romper el contacto, pudiendo pasar a la retirada, tal como se concibe, esto es, evitar el combate en condiciones desfavorables que los someta a fuertes bajas o una derrota, tal como sucede en el sur del país y la mayoría del territorio. La diferencia radica en que en el repliegue las FARC intentan el contacto nuevamente en un corto tiempo para retomar la iniciativa y decidir el curso de la guerra y en la retirada intentan acumular para pasar a la contraofensiva cuando las condiciones les sean favorables, es decir, una gran pausa en la guerra, siempre y cuando las Fuerzas Militares

permanezcan inactivas, lo que no sucede en la actualidad en el país, con unas Fuerzas Militares en permanente búsqueda de las FARC.

El reglamento de operaciones en combate irregular para el Ejército, aplicado en el campo táctico, es decir para pequeñas unidades, al tratar sobre las acciones defensivas de la guerrilla²¹ nos ilustra acerca de la retirada y el repliegue escalonado. El repliegue escalonado es el más común y con mayor frecuencia utilizado, basado exclusivamente en el uso escalonado de la fuerza, mediante la aplicación de determinado poder de combate, fuego y explosivos, en el momento y lugar oportunos, en situaciones retardatrices sucesivas y cuyo propósito es disminuir el ímpetu del ataque y romper el contacto. En cuanto a la retirada el reglamento argumenta que puede ser llevada a cabo antes de que se presente la acción de las unidades del Ejército, previendo su acción, o cuando se determine que el apoyo de la comunidad no es fácil de obtener, o simplemente cuando se piensa cambiar de área. Si bien puede hacerse en forma colectiva, con frecuencia se destacan grupos pequeños o individuos con misiones de exploración. Se cumple igual procedimiento con retaguardias que protejan el movimiento del grueso.

En cuanto al Ejército, en muchas oportunidades se utiliza el repliegue ofensivo: “Una operación en que una fuerza regular o parte de ella se desprende o rompe el contacto con un grupo subversivo, permite continuar el combate o planea una operación de destrucción de manera reforzada y organizada. El rompimiento se debe hacer de la manera más rápida y con la menor cantidad de bajas posibles. Se lleva a cabo en forma voluntaria, sin presión del enemigo, o involuntaria, con presión del enemigo”.²²

Con base en los anteriores argumentos, a la luz de la doctrina regular e irregular de las Fuerzas Militares, se puede afirmar que sí se realizó en un comienzo un repliegue voluntario, pero que éste pasó a ser involuntario ante la presión constante de las operaciones de las Fuerzas Militares en las áreas bases y retaguardias de

 EJÉRCITO DE COLOMBIA. Reglamento de operaciones en combate irregular. Bogotá: Imprenta del Ejército, segunda edición, 2002, p. 31.

Podemos apreciar que en el campo táctico, el concepto de repliegue y retirada tienen similar connotación al estratégico. Sin embargo, el propósito de determinar las acciones de las FARC, pero por no ser el motivo de este ensayo, no lo mencionaremos de aquí en adelante.

las FARC en todo el territorio, en especial en el sur del país, retaguardia del secretariado, con la campaña JM; que se tornó retirada a partir del momento en que decidieron esperar condiciones favorables que les eviten fuertes bajas o la derrota; obligándolos a cambiar su habitual forma de conducir sus acciones armadas, enfrentado a las Fuerzas Militares donde les es favorable.

En esta retirada, en que las FARC no están y evitan el contacto con las Fuerzas Militares en condiciones desfavorables, han buscado esas condiciones favorables, que no han encontrado ni encontrarán en las actuales circunstancias, como lo demuestran los resultados permanentes de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega, que hacen difícil la acumulación de recursos de todo tipo, por la reducción del narcotráfico, la dificultad de reclutamiento, la fuga de sus hombres, el control de los corredores de movilidad que impiden la fluidez de la logística y el intermitente comando y control de la organización desde su retaguardia.

Soportados en la doctrina de la guerra regular e irregular, las FARC no están en repliegue y menos voluntario; pasaron a la retirada en espera de condiciones favorables que les permitan cambiar a las acciones ofensivas, situación difícil de lograr debido a las acciones ofensivas permanentes de las Fuerzas Militares, que los persigue en sus retaguardias, evitando la acumulación de recursos que les posibiliten esas condiciones favorables; diferente del repliegue en el que se rompe el contacto para retomarlo en el menor tiempo posible en condiciones de ganar los combates.

2. 2. La Retirada en la Guerra Popular Prolongada

En la guerra, tanto en el campo táctico como estratégico, se pueden presentar las siguientes partes o combinación de ellas: Una parte es agresiva u ofensiva y otra defensiva. Así también se soporta la teoría de la Guerra Popular Prolongada, que define tres etapas de la guerra: La defensiva estratégica, el equilibrio estratégico y la ofensiva estratégica, y, en la defensiva estratégica, se dan dos fases: la retirada estratégica y la contraofensiva estratégica.

De hecho, en Colombia actualmente tenemos una ofensiva estratégica y táctica de las Fuerzas Militares en todo el territorio nacional, que constituye el Teatro de Guerra, contra una defensiva estratégica cuya expresión es la incapacidad para concentrarse y realizar operaciones de envergadura, dominar o controlar áreas del territorio nacional en forma apreciable, y una ofensiva táctica de las organizaciones narcoterroristas, principalmente de las FARC. Ofensiva táctica que se manifiesta principalmente en atentados terroristas contra la población civil (secuestros, extorsiones, masacres) y la infraestructura energética del país (voladura de torres de energía y de oleoductos), y en la utilización de campos minados contra la fuerza pública y la población.

Pero entonces, ¿qué es la retirada en la Guerra Popular Prolongada? Mao Tse Tung nos dice que “es una medida estratégica planificada que adopta una fuerza inferior en número y poder de combate, cuando estima no poder aplastar rápidamente la ofensiva de un adversario más poderoso, con el fin de conservar sus fuerzas y esperar el momento oportuno para derrotar el enemigo a través de una contraofensiva estratégica. Sin duda es la actitud que adopta una fuerza débil contra un ejército fuerte en la etapa inicial de la guerra o de una campaña, y tiene como objetivo conservar las fuerzas y preparar la contraofensiva. La retirada para una fuerza en inferioridad de poder relativo de combate es necesaria para esa fuerza, porque no ceder ni un paso ante el ataque enemigo fuerte significa inevitablemente poner en peligro la existencia de las fuerzas propias”²³.

Hay suficientes elementos de juicio para pensar que las FARC, inicialmente, adoptaron una retirada estratégica, pensando que en la medida que las Fuerzas Militares se fueran adentrando en la espesura de la selva y se fueran desgastando pasarían a una contraofensiva, no solo en el Teatro de Operaciones de la FTC-OMEGA, sino en todo el país. Al principio intentaron atraer a las Fuerzas Militares para penetrar profundamente en su retaguardia, al no hacer frente y desplazarse a campamentos preparados con anterioridad y ubicados en la espesura de la selva, a través de una red de caminos construida por ellos, a semejanza de

la ruta Ho Chi Minh, a donde han llegado las tropas de la Fuerza de Tarea Omega, lo que se suponía por parte de las FARC, desgastaría nuestras fuerzas, disminuyendo el ímpetu de la ofensiva, que daría lugar a su contraofensiva, que no se ha presentado ni se presentará, porque la acumulación de recursos que requiere no se ha logrado, por la misma ofensiva de nuestras tropas en todo el territorio y en particular en el sur.

Por consiguiente, cuando las FARC no logran pasar de la retirada a la contraofensiva, sino por el contrario es quebrada su retirada, es contrariamente el momento en que las Fuerzas Militares han pasado a una ofensiva mucho más profunda y contundente, para luego continuar con la persecución en el momento oportuno, que necesitará cada día un mayor esfuerzo y número de fuerzas, y presión en todas las áreas estratégicas.

Dentro de la Guerra Popular Prolongada, en términos estratégicos, sólo el fracaso completo de una contracampaña de las FARC podría calificarse de derrota, y aún en ese caso la derrota no sería más que parcial y/o temporal, porque sólo la destrucción total (según la manera de actuar y concepciones expresadas a través de los documentos de las FARC, una organización con poca visión política), podría considerarse como su derrota definitiva en la guerra. Esto no ocurrirá, teniendo en cuenta lo imposible del intento por alcanzar la destrucción total, constituyéndose en un imperativo buscar el mayor grado de destrucción que los lleve a considerar lo ineficaz de su lucha. La contracampaña no es otra cosa que el enfrentamiento a las campañas ofensivas del adversario, para ellos, las Fuerzas Militares de Colombia y particularmente la Fuerza de Tarea Conjunta OMEGA en el sur del país y las Fuerzas en todo el territorio nacional, dentro del Plan de Guerra diseñado por el Comando General de la Fuerzas Militares.

Para las FARC, la victoria significa principalmente el fracaso de las campañas ofensivas de las Fuerzas Militares de Colombia, acompañada de una contracampaña caracterizada principalmente por ataques esporádicos y aislados. Por eso, mientras las FARC no sean capaces de contrarrestar las campañas de las Fuerzas Militares, las victorias de las FARC en los combates en las contra-

campañas, aunque sean muchas, no se pueden considerar una victoria estratégica o victoria en la contracampaña, sin embargo en el plano político puede impactar en la confianza de la población y en la moral de las Fuerzas Militares. Para las Fuerzas Militares es imperativo obtener la victoria en cada combate, pero la victoria final en cada campaña se logrará cuando al enemigo le sea imposible trasladarse de lugar para realizar una campaña u otra contracampaña, o cuando en la contracampaña le sea imposible pasar de la defensiva estratégica a la ofensiva, es decir, contrarrestar la ofensiva de la Fuerzas Militares.

Para iniciar una contraofensiva por parte de las FARC, se deben dar ciertas condiciones favorables para las fuerzas ilegales y de favorables para las Fuerzas Militares, que se manifiestan en el cambio en la correlación de fuerzas. Esto será posible si el enemigo logra por lo menos dos de las siguientes condiciones: apoyo de la población; terreno favorable para sus operaciones; concentración de todas sus fuerzas principales; los puntos débiles de nuestras fuerzas han sido descubiertos; cansancio y desmoralización de nuestras fuerzas; conducción a las fuerzas nuestras a cometer errores.

El apoyo activo de la población civil es lo más importante para cualquier fuerza militar y política que esté inmersa en una guerra y más de tipo revolucionario, como la Guerra Popular Prolongada. Esta condición se manifiesta para las FARC en las bases de apoyo, en las milicias, en las redes de inteligencia y en las estructuras logísticas. Dada esta condición, permite la concentración de sus fuerzas sin ser detectados, descubrir los puntos débiles de las Fuerzas Militares, conducirnos a la desmoralización y al cansancio al no poder encontrar el enemigo ocultado por la población y llevarnos a cometer errores a través de falsas informaciones. Por eso cuando se lanza una ofensiva a través de una campaña u operaciones contra las FARC, fuera de sus áreas bases, éstas se retiran a las áreas bases, donde la población los apoya más activamente en su lucha contra el Estado. Dentro de las áreas bases se presenta también diferencia entre la periferia y el centro; el centro es más confiable para los bandidos en lo referente a la

filtración de informaciones, reconocimiento, transporte y en el desarrollo de la misma guerra como tal.

Se infiere así que la retirada se realiza a las áreas base, donde el apoyo de la población es más fuerte; en el caso colombiano, en el sur del país, o áreas previamente preparadas, donde han construido red de campamentos, rutas para movimientos, líneas de comunicaciones y en algunos casos posiciones de combate. En las contracampañas de las FARC, éstas tratan de determinar la unidad vulnerable de las Fuerzas Militares, por ejemplo, una unidad que esté cansada, que haya cometido errores o esté haciendo las cosas fuera del reglamento. Si esto no se presenta, el enemigo se ve en la obligación de abandonar el área, así esté en terreno favorable, ir retrocediendo a fin de buscar las condiciones favorables. Cuando el enemigo no puede concentrar sus fuerzas para lanzar una ofensiva o una contraofensiva, se ve obligado a la retirada y a trasladarse a otro lugar, en lo que se conoce como una retirada convergente.

Cuando las fuerzas legales y legítimas del Estado, las Fuerzas Militares de Colombia, son superiores tanto en número como en poder de combate, las FARC, una vez en retirada, para conservar sus fuerzas y crear o descubrir las condiciones favorables para su contraofensiva, esperan el momento oportuno en que pueden alcanzar el objetivo de producir un cambio en la correlación de fuerzas. Esperan que éste se produzca cuando las Fuerzas Militares hayan penetrado profundamente en sus bases de apoyo, en muchos casos en su retaguardia estratégica, ya sea la del Secretariado (máximo órgano de dirección militar y política), o de sus frentes y cuadrillas, confiados en que en esas áreas las fuerzas del Estado van a tener problemas y van a sufrir los embates de las acciones de las unidades armadas de las FARC: problemas de logística, cansancio y desmoralización al no poder golpearlos y obtener resultados tácticos significativos, al cometer errores y al dejar al descubierto los puntos débiles, la organización narcoterrorista se aprovechará de ellos, aplicando la filosofía maoísta que dice: "Evitad el combate cuando el enemigo está lleno de vigor, golpéadlo cuando se encuentra debilitado y se retira"²⁴. Con esto

(24) *Ibid.*, pp. 300

no se busca otra cosa que privar a las Fuerzas Militares de su superioridad, fatigarlos y desmoralizarlos. Pero las FARC se olvidan que los resultados de tipo operacional y estratégico priman sobre los tácticos; que la voluntad de vencer anima a los integrantes de las Fuerzas Militares; que el firme propósito de la estrategia nacional y militar es la fortaleza de sus integrantes; que la concepción operacional y estratégica de los planes, la capacidad y poder de combate de las fuerzas, la legitimidad de las mismas y del gobierno, es lo que mantiene vivo el deseo de ver a Colombia libre de bandidos.

Es una realidad que las Fuerzas Militares pueden cometer errores en un periodo largo del plan de campaña, pero lo importante es no dejar que éstos sean aprovechados por el enemigo para sus propósitos. Las FARC siempre tratarán de inducir a las fuerzas del Estado legítimo a cometer errores apelando a estrategias bien conocidas: simular un ataque en el este y atacar en el oeste, aquí y allá cuando hay que tener en cuenta que cuando el enemigo llega a la zona predeterminada o cuando no ha logrado sus propósitos; se retira a otras zonas esperando que se presenten las condiciones favorables; cuando estas condiciones no se presentan, el enemigo está en dificultades y constituye un indicativo serio de su real imposibilidad de lanzar una contraofensiva estratégica, objetivo de la retirada estratégica, dentro de la defensiva estratégica.

La concepción que se aplica es la de un enemigo que opera en líneas interiores contra unas fuerzas que operan en líneas exteriores. Hay que estar conscientes de que el enemigo aplica el principio maoísta de "dar a fin de tomar"²⁵. Pierden territorio con el fin de obtener la victoria definitiva, buscando recuperar y obtener mayor territorio. Buscan que en las campañas las Fuerzas Militares causen daño a la población, para de esa manera cuando lancen la contraofensiva puedan obtener apoyo total de la población. Si esto no se produce, sus propósitos no se están cumpliendo. Luego entonces se puede decir que la retirada estratégica presenta dificultades: elegir el momento para iniciarla, elegir el término de la misma y convencer políticamente a sus cabecillas y a la población de la necesidad de la retirada, son problemas que

han tenido que enfrentar las FARC. Es una verdad innegable que las FARC previeron la retirada desde antes de la creación de la zona de distensión y aprovecharon esos cuatro años para prepararse mejor, creando la infraestructura necesaria y organizando a la población.

Lo que no previeron es que la campaña de las Fuerzas Militares fuera de largo aliento. El momento de iniciarla estaba previsto, lo que calcularon mal fue el momento en que terminaría, que daría inicio a la contraofensiva. Prever el momento de iniciarla les permitió al comienzo iniciativa y lanzar pequeñas contraofensivas sobre las tropas; pero no tener claro el momento del término de su retirada, por la incapacidad de lanzar una contraofensiva, creó incertidumbre en sus cabecillas y en la misma población, que comenzó a ver que la situación no revertía, que las actividades del narcotráfico se hacían cada día más difíciles y que no era posible golpear a las Fuerzas Militares tan fácilmente. Por tal motivo, si la retirada no permite cumplir el objetivo para el cual se realiza (pasar a la contraofensiva) ésta pierde su carácter y se constituye en una derrota parcial que puede conducir a una derrota total si persiste en el tiempo, ya que la defensiva estratégica no se puede cumplir en su primera fase (la retirada) y por tanto no conduce a la segunda fase (la contraofensiva estratégica) en la que se supone se conquista la victoria.

Lo anterior, los hechos y la percepción significan para las Fuerzas Militares que las FARC pasaron a la retirada y podrán adelantar operaciones ofensivas constantes y emprender la persecución en el momento oportuno, para que las victorias sean definitivas. Hay que tener en cuenta que una Guerra Popular Prolongada se gana con ofensiva táctica y estratégica, o con contraofensivas que provienen de una retirada; de lo contrario, no solamente se cae en la inactividad, sino que van perdiendo ímpetu y vocación de victoria. Si las FARC no logran lanzar una verdadera contraofensiva, en el sentido de atacar con fuerzas equilibradas que causen daños significativos a nuestras tropas, y no simplemente combates de encuentro, el tiempo correrá contra ellos. La Guerra Popular Prolongada aplica el principio de²⁶: “Defenderse a fin de

(26) *Ibíd.*, pp. 44

atacar, retirarse con miras a avanzar, realizar un flanqueo para efectuar un ataque frontal y seguir un camino de rodeo a fin de tomar un camino directo.”

Hasta este punto es claro y a la luz de la doctrina de la Guerra Regular y la Guerra Popular Prolongada, aplicada en muchos países y aplicable a la guerra que adelantan las organizaciones narcoterroristas contra el Estado, que no es ciertamente un repliegue voluntario el que conducen las FARC, debido a que se inició por acción de la presión de la ofensiva ejercida por las Fuerzas Militares colombianas en todo el territorio y con mayor contundencia en la retaguardia estratégica en el sur del país, lo que los obligó a cambiar su habitual manera de conducir sus acciones armadas, no dejando por eso de enfrentar a las Fuerzas Militares donde se ven obligados o donde les favorece, para pasar a la retirada en la que están, tratando de acumular recursos que no les ha sido posible en la cantidad que requieren para poder lanzar una contraofensiva, debido a la campaña ofensiva de las Fuerzas Militares etapa siguiente en un esquema de lucha que ellos escogieron, sin la cual no es posible cumplir sus planes y menos la victoria estratégica.

3. Conclusiones

Es indudable que las FARC emprendieron desde hace más de 40 años una confrontación armada contra el Estado, con el propósito de tomarse el poder a través de las armas, es decir acceder al poder mediante la violencia política; siguiendo un patrón revolucionario enmarcado en la teoría de la guerra revolucionaria, donde ha habido más insurgencia que revolución, tal como lo dice Pizarro Leóngomez; específicamente la Guerra Popular Prolongada, cuyo principal teórico fue Mao Tse Tung, con la modificaciones que le imponen las condiciones especiales de Colombia, como la geografía, la distribución de la población, la existencia de otras organizaciones armadas y el fenómeno del narcotráfico.

La retirada que se da dentro de la Guerra Popular Prolongada, en la fase de defensiva estratégica, precedida generalmente por un repliegue, “es una medida estratégica planificada que adopta una fuerza inferior en número y poder de combate, cuando estima no poder aplastar rápidamente la ofensiva de un adversario más poderoso, con el fin de conservar sus fuerzas y esperar el momento oportuno para derrotar al enemigo a través de una contraofensiva estratégica. Sin duda es la actitud que adopta una fuerza débil contra un ejército fuerte en la etapa inicial de la guerra o de una campaña, y tiene como objetivo conservar las fuerzas y preparar la contraofensiva. La retirada para una fuerza en inferioridad de poder relativo de combate es necesaria para esa fuerza, porque no ceder ni un paso ante el ataque enemigo fuerte significa inevitablemente poner en peligro la existencia de las fuerzas propias”.

Las FARC se encuentran en la fase de defensiva estratégica y defensiva táctica; defensiva estratégica en la que debido a su incapacidad militar y presión de las Fuerzas Militares, pasaron a la retirada con miras a realizar una contraofensiva, para la que se prepararon durante mucho tiempo y especialmente en la llamada zona de despeje, pero que no han podido iniciar, por la actitud ofensiva estratégica de las Fuerzas Militares y el escaso apoyo de la población.

Es claro que la retirada no es útil si no logran desarrollar la contracampaña para pasar a la contraofensiva, porque las condiciones que pensó se le darían no se han presentado: el apoyo de la población, concentración de las fuerzas principales, cansancio y desmoralización de las Fuerzas Militares, ataques a nuestros puntos débiles, sucesivos errores; por el contrario está siendo quebrada su retirada, y las Fuerzas Militares están pasando a una ofensiva mucho más profunda y contundente y a la persecución en el momento oportuno. Se debe ser realista y aceptar que aun conservan la capacidad de daño, que todavía en algunas regiones mantienen el apoyo de la población para ocultar sus movimientos, proveer la logística y realizar actividades de inteligencia, lo

que les permite realizar acciones armadas ya sea contra la misma población o contra la Fuerza Pública, cuando ésta presenta vulnerabilidades o descuida sus procedimientos operacionales; pero que no significa el fin de la retirada, mal llamado repliegue, sino que es el intento por demostrar que están vivos y que la Política de Seguridad Democrática no da resultados.

Al asumir la presidencia de la república Álvaro Uribe Vélez mostró su voluntad política para afrontar la situación de violencia generada por las organizaciones armadas terroristas que confrontan al Estado; voluntad que se ha manifestado en la ofensiva de las Fuerzas Militares contra todas estas organizaciones y particularmente contra las FARC, por lo que se vieron obligadas a realizar la retirada estratégica para evitar las campañas y operaciones militares que continúan hasta hoy; pero que ejecutan acciones tácticas de respuesta a la actitud también de ofensiva táctica de las Fuerzas Militares, dentro de la defensiva estratégica y la retirada que desarrollan; que se manifiesta primordialmente en la colocación de campos minados, que afectan tanto a los integrantes de las Fuerzas Militares como a la población en general; ataques a unidades militares que incumplen los procedimientos operacionales, se descuidan, rutinizan y confían, presentando vulnerabilidades que son aprovechadas por estas organizaciones; actos criminales tales como atentados terroristas contra la infraestructura vial y energética del país, secuestros y extorsiones, masacres, asesinatos y el narcotráfico en toda su cadena, que aunque han disminuido notoriamente, todavía afectan a la población.

Se comprobó cómo a la luz de la doctrina regular e irregular, si éste fuera un repliegue, no se condujo por parte de las FARC a voluntad, sino bajo la presión de las Fuerzas Militares en todo el país y con más contundencia en el sur del país, en la retaguardia estratégica de esta organización narcoterrorista, lo que los obligó a cambiar su habitual forma de conducir sus acciones armadas, enfrentando a las Fuerzas Militares donde les es favorable.

Bibliografía

RANGEL Suárez, Alfredo: “La dinámica del conflicto”, en periódico El Tiempo, Diciembre 9 de 2003.

MILITARY REVIEW: *La intuición estratégica y el arte de la guerra*, Escuela de Comando y Estado Mayor, Fort Leavenworth, Kansas, septiembre y octubre, 1996.

PIZARRO, Leónomez, Eduardo: *Insurgencia sin revolución*, Bogotá: IEPRI y Tercer Mundo Editores, 1996.

MAO TSE TUNG: *Obras escogidas*, Tomo II, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín, 1968.

MANUAL DE ESTRATEGIA MILITAR GENERAL: *Fuerzas Militares de Colombia*, Segunda Edición, 1997.

BOLIVAR Ocampo, Alberto: *La era de los conflictos asimétricos*, En el Módulo de conocimiento de la amenaza, Escuela Superior de Guerra, 2004.

EJÉRCITO DE COLOMBIA: *Reglamento de operaciones en combate irregular*, Segunda edición, Sección de Publicaciones del Ejército Nacional, Bogotá, 2002.

El Plan Lazo: Una Estrategia Inconclusa

Luis Ernesto Puyana

Introducción

El Plan Lazo fue una estrategia militar ideada para alcanzar la pacificación de Colombia a principios de la década de los años sesenta. El objetivo de este ensayo es presentar y analizar su origen, desarrollo y resultados, y romper así el mito que en torno al Plan ha construido la izquierda en el país.

Para ello, además de alguna de la bibliografía existente, he tenido la oportunidad de conocer el documento original en su totalidad y de entrevistar entre otros, al General Alberto Ruiz Novoa, Ministro de Guerra del presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) y gestor del Plan¹, con quien sostuve una interesante conversación.

Con el Plan Lazo sucede algo muy similar que con Clausewitz, quien es frecuentemente citado, pero poco comprendido y menos

aun leído. Entrando en materia, quiero presentar en primera instancia los antecedentes y origen del Plan,² para continuar con su implementación y consecuencias, y finalmente terminar con unas conclusiones personales. No es mi intención analizar los aspectos tácticos y operacionales del Plan, sólo pretendo enmarcar este ensayo en el aspecto puramente estratégico.

Antecedentes

En el año de 1.953 el gobierno del general Rojas Pinilla puso fin a lo que se ha conocido en el país como la violencia partidista de los años cuarenta, que dio origen a una serie de asentamientos rurales de campesinos liberales en determinadas regiones de Colombia, los cuales se organizaron para contrarrestar la persecución de los “pájaros” conservadores³ transformándose en movimientos agrarios y en autodefensas campesinas posteriormente. Con el gobierno del presidente Alberto Lleras Camargo, el primero del Frente Nacional, estos grupos se acogieron a la política de paz de entonces, consolidando sus territorios, y el país se acostumbró a su presencia.

Ante el Congreso de la República en el año de 1961 el senador Álvaro Gómez Hurtado denunció la existencia de las “repúblicas independientes”, siendo las principales Marquetalia, Riochiquito, El Pato, Guayabero, Sumapaz y la región del Ariari.⁴ El Tolima era un punto neurálgico en los conflictos agrarios, los campesinos se organizaron alrededor de la tierra, cultivándola y defendiéndola con las armas, proporcionándose la seguridad que no les brindaba el estado. Este modelo condujo a la colonización de grandes áreas, conocida como la “colonización armada”. Los voceros de la izquierda marxista llamaron a estas regiones “zonas liberadas”, y eran lugares en donde se desconocía el Estado de Derecho.

(2) Torres, César. Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional, Bogotá, Planeta Editorial, 2000.

(3) Se conocía como “pájaros” a los grupos paramilitares del Partido Conservador.

(4) El Tiempo, mayo 26 de 2004.

Para entonces, el General Ruiz, como jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas hizo su primera “apreciación de situación”⁵ y concluyó que las causas de la violencia en Colombia eran de origen político, social y económico. Apreciación que le hizo llegar al presidente por conducto del Ministro de Guerra, General Saiz Montoya y que no tuvo ninguna respuesta.

Cuando el General Hernández Pardo fue nombrado Ministro de Guerra, Ruiz Novoa fue su Comandante de Ejército, cargo desde el cual tuvo la autonomía necesaria para elaborar el Plan Lazo, con la cooperación de su Estado Mayor, tarea que le tomó casi ocho meses, en la que también participaron algunos oficiales de la Misión Americana⁶ y una vez terminado lo puso en consideración del Comandante General de las Fuerzas Armadas, quien no lo aprobó.

En febrero de 1.962 el General Ruiz publicó un editorial en la revista del Ejército titulado “Justicia social y propósito nacional” donde planteaba la necesidad de hacer de la justicia social un propósito nacional y modificar la organización del Ejército para poder enfrentar la lucha guerrillera, implementando conceptos como las operaciones psicológicas y las acciones cívico-militares, El Plan se inspiró en el planteamiento de Mao Tse Tung según el cual “la guerrilla debe moverse como pez en el agua”⁷, porque el espíritu del Plan fue “quitarle el agua al pez”, es decir, quitarle el apoyo campesino a la guerrilla y mejorar las relaciones de la tropa con los campesinos, que para entonces estaban considerablemente deterioradas por todos los atropellos y abusos cometidos por la fuerza pública durante los años de La Violencia.

.....

⁵ El General Ruiz Novoa hizo curso de estado mayor en Chile, fue comandante del Batallón Colombia en Corea, Contralor General de la República durante el Gobierno del general Rojas Pinilla, Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y comandante en jefe del Ejército del presidente Lleras Camargo y Ministro de Guerra del presidente Guillermo León Valencia.

⁶ El General Jorge Robledo: “Yo era Teniente Coronel y me desempeñaba como oficial S3 del Comando del Ejército y los dos miembros de la Misión Americana nos ayudaron mucho en el análisis de la lucha contraguerrillera, porque aún cuando los Estados Unidos no habían tenido experiencia en este tipo de lucha, sí la habían estudiado con oficiales ingleses que combatieron en Vietnam”.

⁷ Pizarro, Gabriel, Vivencias de un ideal: Relatos que pueden ser historia, Bogotá, Editorial Guadalupe, 2001.

Su origen e implementación

En el anexo de inteligencia del Plan, en lo que se conoce como "el Resumen de la Situación Enemiga"⁸ se hace un diagnóstico de la situación política, económica y social del país, y se identifican amenazas de diferente índole, de las cuales me permito presentar algunos apartes textualmente: "Idiosincrasia: la violencia continúa de la cual ha sido objeto el pueblo desde tiempos de la conquista, ha desarrollado una característica de belicosidad, que solo podría modificar una profunda educación cristiana. Bajo nivel de vida: alimentación inadecuada, déficit de vivienda, dificultad de vestuario, mortalidad grande, fecundidad considerable, trabajo de los niños, marcada diferencia de clases sociales y desocupación. Bajo nivel cultural: 38.50% de analfabetismo absoluto y bajo nivel de sueldos. Desocupación: incide en el aumento de la delincuencia y surte de materia a la violencia. Crisis de autoridad: Del orden Ejecutivo, autoridades gubernamentales subalternas, que no solo no cumplen con sus deberes sino que encubren y apoyan a las cuadrillas de bandoleros y a sus jefes; Del orden Judicial; la inoperancia y la crisis de la justicia son los factores que más han contribuido a la violencia; Del orden Legislativo, el congreso dedica sesiones enteras a discutir asuntos partidistas, sin expedir leyes redentoras que pongan remedio a la ola de violencia. Crisis moral: este factor fomenta la violencia y causa destrozos en el campo espiritual que la hará perdurar. Los principales síntomas de la crisis moral son insensibilidad social, explotación económica de la violencia, falta de ética profesional, premacia⁹ de lo material sobre lo espiritual y pérdida de respeto por la vida humana, la honra y los bienes. Comunismo: aunque no ha hecho avances considerables como en otros países latinoamericanos, ha desarrollado una tarea lenta pero segura, en las zonas de violencia se han encontrado células que fomentan el desprestigio de las instituciones militares, infiltración de los partidos políticos, dominio del campo sindical, reeducación de cuadros comunistas enviando jóvenes a Alemania Oriental, desprestigio del Frente Nacional, buscar la carestía de la vida."

(8) Plan Lazo., Copia No. 43 del texto original, Secreto, Comando del Ejército, 1.962.

(9) Sic.

Esta fue entonces la apreciación de la inteligencia militar de la situación nacional y sobre la cual se implementó el Plan Lazo. De tal manera que lo que surgió como el análisis muy personal de un oficial General de la situación del país, llegó a convertirse, por cosas del destino, primero en un documento que modernizó y transformó al Ejército y posteriormente en una estrategia de carácter nacional, reconocida hoy por su naturaleza desarrollista y sus importantes repercusiones ideológicas en las Fuerzas Armadas.¹⁰

Desarrollo

Cuando el presidente Guillermo León Valencia se posesionó, nombró como Ministro de Guerra al General Ruiz Novoa, cargo desde el cual pudo aplicar el Plan en toda su dimensión y que fue aprobado en el Consejo de Ministros el 27 de agosto de 1962.¹¹

Curiosamente la mayoría de los autores que mencionan el Plan Lazo se detienen en un párrafo a explicar si se escribe con “z” o “s” y no quiero ser la excepción. Algunos sectores de la izquierda insisten en que es con “s” y que Laso es la sigla de “Latin American Security Operations”¹² y este es el común denominador en el internet, y además asocian el Plan con los orígenes del paramilitarismo actual y de la intervención estadounidense en Colombia, así como de la sistemática violación de los derechos humanos por parte de los militares como una política de Estado, presentando el Plan como una imposición del Comando Sur de los Estados Unidos en el marco de la guerra fría que se libraba en el momento y si bien es cierto que el Plan tuvo asesoría estadounidense y apoyo económico para su ejecución, su origen fue “criollo” como lo ratifica el General Ruiz.

Los oficiales consultados coinciden en afirmar que Lazo es con “z” porque viene de “enlazar” y tienen dos teorías. La primera, expresada por el General Jorge Robledo: “era tanta la información

 10. Francisco Leal Op. Cit., cita una entrevista con el Coronel Humberto González Rozo, donde menciona la importancia del Plan Lazo en la información estratégica y táctica, principalmente en la Operación Soberanía.

y tan diversos los procedimientos y las políticas, que para condensarlas en un solo documento había que enlazarlas y yo sugerí el nombre de Plan Lazo”. Otros opinan que lo que se enlazaba era la cooperación civil y militar en la búsqueda de un objetivo común. En todo caso, a los oficiales estadounidenses de la Misión les gustó Lazo con “s” y así se lo presentaron a sus superiores.

La misión del Plan plantea textualmente: “Emprender y realizar la acción civil y las operaciones militares que sean necesarias, para eliminar las cuadrillas de bandoleros a fin de obtener y mantener un estado de paz y tranquilidad en todo el territorio nacional”.

Y para su ejecución contempla seis generalidades que podemos resumir así: La realización de la misión se fundamenta principalmente en el empleo de la infantería, el concepto general de las operaciones es la vigilancia y los elementos de rastreo o “grupos de localización”, los cuales podrán vivir en el campo por periodos indefinidos para ubicar y hostigar a las cuadrillas de bandoleros, que posteriormente serán atacadas por fuerzas de combate más fuertes hasta destruirlas u obligarlas a rendirse. La misión se realizará empleando todos los medios disponibles. Será necesaria la organización de unidades tipo especiales como “equipos de localización” y centros conjuntos de operación a nivel batallón, así como el énfasis en la capacitación de todo el personal en técnicas de contraguerrilla. Se deben establecer unidades de apoyo, dando prelación a las unidades que tengan una situación crítica con las cuadrillas de bandoleros. El Plan incluyó la participación de la Policía Nacional y la coordinación con el gobierno local para el control de la población dentro del marco legal. Por último, el éxito o fracaso de este Plan dependerá de la enérgica, oportuna y entusiasta coordinación de los comandantes en la ejecución de sus labores operacionales. El Plan se dividió en cinco Fases para su ejecución, que se conocieron como fases de la Operación: Primera Fase: Acciones Preparatorias del 1 a 30 de junio de 1962. Esta fue una fase de organización durante la cual se entrenó y adoctrinó a las Fuerzas Militares y de Policía, se establecieron los comités de coordinación militar-civil, se seleccionaron y organizaron las unidades civiles de autodefensa, se entrenaron los

equipos de localización, finalmente se iniciaron los programas de acción civil, y se entrenaron los equipos móviles de inteligencia y operaciones psicológicas.

Segunda Fase: Iniciación de la Ejecución del 1 al 14 de julio de 1962. Esta fue una fase esencial sobre la cual se articuló la ofensiva porque se dio inicio a los programas de inteligencia y contra-inteligencia, de forma intensa se comenzó la acción psicológica para obtener el apoyo de la población civil al gobierno e inducir el desafecto por los bandoleros, iniciándose las medidas de control a la población y los patrullajes para recolectar información.

Tercera Fase: Ofensiva de julio 15 a 30 de septiembre de 1962. Iniciaron sus labores los equipos de localización, posteriormente empleándose las fuerzas mayores para el exterminio de las cuadrillas, las cuales fueron aisladas de sus abastecimientos por las medidas de control ejercido sobre la población civil.

Cuarta Fase: Destrucción de las Cuadrillas del 1 al 31 de octubre de 1962. Continuando con las medidas de inteligencia, se intensificaron las operaciones hasta destruir a las cuadrillas y sus medios de abastecimiento, incrementando de igual forma la acción psicológica.

Quinta Fase: Reconstrucción del 1 de noviembre de 1962 al 30 de marzo de 1962. Tan pronto como fue posible suspender las restricciones a la población civil y se implementaron programas y actividades para establecer un ambiente político, económico y social favorable, en el cual las cuadrillas no "pudieran" surgir nuevamente, en cuanto a las tropas y policía se emplearon en programas de acción civil y se pretendía desmovilizar a las auto-defensas, recogiendo su armamento pero manteniendo su organización para utilizarlas en siniestros naturales o programas de cooperación civil y militar, continuando con el esfuerzo en inteligencia y operaciones psicológicas.

Esta, la Fase de Reconstrucción en mi concepto, pretendió lograr en el país en cinco meses lo que no se pudo alcanzar en todos los años de vida republicana y además con el prematuro retiro del General Ruiz quedó acéfala y por esto el Plan Lazo es una estrategia inconclusa.

Este es en esencia el Plan, que se complementa con unos anexos que reglamentan todos los asuntos referentes a inteligencia, policía nacional, aviación, entrenamiento, organización, sistemas de alarma, acción civil, logística, transmisiones, operaciones psicológicas, control de población, ingenieros, principios de doctrina y seguridad de combate.

Resultados

Fueron múltiples los logros del Plan, tanto al interior de la institución castrense como frente a la población civil, y prácticamente se pacificó el país “temporal y parcialmente” debido al número importante de bajas en el bandolerismo.

El Ejército consolidó los grupos de localización, creó los grupos móviles de inteligencia que posteriormente se convirtieron en redes, y finalmente se fundó el batallón de inteligencia. Los grupos de acción psicológica y de relaciones civiles y militares jugaron un papel importante, tanto, que por medio de un decreto presidencial se integró el Comité Nacional de Acción Cívico Militar, conformado por los Ministros de Guerra, Agricultura, Obras Públicas, Educación y Salud¹³. La organización del Destacamento del Quindío fue un logro importante del Plan en sus comienzos, destacamento que posteriormente se convirtió en la Octava Brigada.

.....
(13) *Ibid.*

El Plan Lazo, como bien lo expresa Francisco Leal, “dio vía libre al anticomunismo como doctrina del Ejército y los militares introdujeron conceptos como el de la seguridad interna, complemento de la seguridad nacional.”

Se realizaron cerca de 240 acciones cívico-militares en el primer año; con cooperación estadounidense se construyeron 260 kilómetros de carreteras y un importante número de caminos de penetración.

En cuanto a las “repúblicas independientes”, se pacificaron en su totalidad (desplazando a los guerrilleros a otras zonas) y se die-

ron de baja por parte del Batallón Colombia al mando del Coronel Matallana personajes míticos como Desquite, Sangre Negra, Capitán Ceniza y Avenegra entre otros. Por su parte, el Batallón Cisneros dio de baja a Teófilo Rojas alias Chispas y en enero de 1965 en un coletazo del Plan se dio de baja a Efraín González.

El mito de Marquetalia se derrumbó con la Operación Soberanía que se efectuó no por las denuncias del senador Gómez Hurtado, sino por los actos violentos contra la población civil y el Ejército. La gota que derramó el vaso fue el derribamiento de un avión comercial, el asesinato de un piloto militar y un capitán del ejército, y además, el secuestro de un piloto y un empleado de Avianca por cuyo rescate se pidieron y obtuvieron 200.000 pesos de esa época. La cuadrilla que adelantó tales actos estaba dirigida por Pedro Antonio Marín alias Manuel Marulanda Vélez conocido también como "Tirofijo".

La Operación Soberanía fue la primera helicoportada en Colombia, y fue un éxito en cuanto a recobrar la soberanía de la región y mostrarle al país que no había zonas inalcanzables, además de que el material y documentos obtenidos ratificaron los nexos de los alzados en armas con el partido comunista colombiano.

La cuadrilla de Tirofijo logró huir hacia el Huila y posteriormente a la región del río Duda. En 1964 la guerrilla comunista realizó su primera conferencia guerrillera adoptando el nombre de Bloque Sur. El 7 de enero de 1965 en Simacota, Santander, nació el Ejército de Liberación Nacional, que al denunciar la violencia del régimen Valencia-Ruiz Novoa llamó a la lucha armada para derrotarlo.

El 5 de mayo de 1966 en la segunda conferencia del bloque, 350 hombres constituyeron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.¹⁴ Las FARC nacen como una guerrilla, no tienen su origen en el Partido Comunista. Los comunistas colombianos en su programa político definen como al enemigo principal a los Estados Unidos y al enemigo interno, las clases explotadoras, se orienta su lucha contra el sistema, el capitalismo y el imperialis-

.....
 Muchos autores coinciden en afirmar que la Operación Soberanía fue un fracaso porque representó el detonante para un movimiento de tipo agrario se convirtiera en un grupo guerrillero, desconociendo que en el marco de la guerra fría, el nacimiento de las guerrillas latinoamericanas con la influencia de la revolución cubana y en particular las mismas con la participación del Partido Comunista Colombiano era un propósito revolucionario que tarde o temprano se desencadenar.

mo. Jacobo Arenas dice “no echemos carreta”, lo que dicen los comunistas es cierto, entonces caminemos con ellos¹⁵.

Las FARC se definen como una organización política que asume el pensamiento político de los comunistas y su organización militar con una táctica propia guerrillera. Eduardo Pizarro argumenta que el partido comunista consolida el carácter marxista-leninista de las FARC. En el libro de Juan Guillermo Ferro y Graciela Uribe, “*El Orden de la Guerra*”¹⁶ presentan las versiones de las FARC y del Ejército frente a la Operación Soberanía que resulta interesante citar. Las FARC presentan esta versión: “El 27 de mayo de 1964, bajo la presidencia del conservador Guillermo León Valencia (1962-1966), las fuerzas militares desatan la operación Marquetalia, bajo los lineamientos generales del plan LASO, Latin American Security Operation, diseñado por el pentágono estadounidense y la embajada norteamericana, para que de una vez quede claro de dónde vinieron las órdenes de la operación militar. Comienza la operación Marquetalia, el más grande operativo militar realizado hasta el momento en Colombia. Es el comienzo de nuevo de la resistencia armada en Colombia. Por meses se combate en la montaña y la selva y el pequeño y valeroso grupo de 48 hombres se convierte en guerrilla móvil, dirigidos por Manuel Marulanda Vélez, un maestro de la guerra popular guerrillera (...). El ejército toma simbólicamente a Marquetalia, pero militarmente le fue imposible, a pesar de su nueva concepción contraguerrillera, acabar con la simiente de la lucha que había emergido en esa tierras. Esa simiente es la raíz de las FARC-EP. Marquetalia es pues, el símbolo de esta etapa prolongada del movimiento guerrillero moderno de nuestra patria”.

La versión del ejército difiere de la anterior en palabras del General Álvaro Valencia Tovar: “No se arremetió contra Marquetalia con los 16.000 hombres de la leyenda negra. Se emplearon tres batallones (1.500 hombres) que ocuparon las zonas circunvecinas para sustraerlas del influjo del patriarca, mientras una fracción de infantería avanzó por el cañón del río Atá, atrayendo a Tirofijo al inexpugnable sitio de las Juntas, en tanto que el Coronel José Joaquín Matallana descendía en audaz asalto desde helicópteros

(15) Ferro, Juan Guillermo, Uribe Graciela, *El Orden de la Guerra*. Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2002

(16) *Ibíd.*

en vuelo para apoderarse del caserío sin un tiro. Me correspondió como oficial de operaciones (E-3) del Ejército proyectar el Plan Meteoro. Puedo afirmar por lo tanto, que no se produjeron ni los atroces bombardeos, ni la política de tierra arrasada, ni el saqueo agropecuario del que habló Marulanda en San Vicente del Caguán. Mucho menos bombas bacteriológicas lanzadas por pilotos gringos, que jamás han actuado en operaciones militares en Colombia”.

El retiro del General Ruiz

Desde la “Apreciación de Situación” del General Ruiz, hasta la implementación y desarrollo del Plan Lazo, este alto oficial tuvo muy claro que la acción militar no era suficiente para derrotar a estos grupos al margen de la ley, y en un homenaje ofrecido al presidente y a las Fuerzas Armadas por parte de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) por la pacificación del país, en mayo de 1965, pronunció un discurso en el que criticó muy fuertemente a la clase dirigente, refiriéndose a los grupos de presión, afirmando que actuaban bajo sus propios intereses sin tener en cuenta ni a la comunidad ni a las leyes, condenó el régimen agrario y lo identificó como uno de los factores importantes de la generación de violencia. Para concluir, propuso la creación de unas cooperativas agrarias, encontrar un propósito nacional inexistente en el momento y una activa participación militar con las acciones cívicas-militares. Todo lo anterior se interpretó como un programa de gobierno.

El presidente Valencia, quien conocía el texto del discurso, dio una respuesta con destreza y arremetió contra los planteamientos del General Ruiz. Este episodio dejó en el ambiente militar y político una sensación de rompimiento entre el presidente y su Ministro de Guerra, que terminó con el nombramiento del General Rebéiz Pizarro como Ministro de Guerra y el General Ruiz

Novoa presentó voluntariamente su retiro.¹⁷ Con el retiro del General Ruiz, el nuevo Ministro de Guerra prácticamente archivó el Plan Lazo.

Conclusiones

El Plan Lazo surgió del deseo de un soldado, el General Alberto Ruiz Novoa, por hacer de Colombia un país más justo, con el propósito nacional de alcanzar un desarrollo social, económico y político que permitiera vivir en una sociedad que no fuera excluyente, y justificar así la presencia de grupos armados disidentes.

Si el Plan Lazo fue la concepción de un hombre, en su diseño y planeamiento participó el Estado Mayor del Comando del Ejército con la asesoría de algunos oficiales de la Misión Americana, y en su ejecución hubo asesoría y apoyo económico estadounidense. En ningún momento fue una estrategia de Washington impuesta a Colombia.

Su propósito fue exterminar a las cuadrillas de bandoleros derivadas de la violencia partidista en Colombia, de la formación insipiente del partido comunista colombiano y de los movimientos agrarios que no reconocían la soberanía de un Estado imperfecto, con el fin de obtener y mantener un estado de paz y tranquilidad en todo el territorio nacional.

Para ello las Fuerzas Armadas y de Policía debieron ser modernizadas, implementándose un concepto básico como el de la Acción Cívico-Militar y las Operaciones Psicológicas. En el campo táctico y operacional hubo grandes desarrollos que aun se encuentran vigentes en nuestras Fuerzas Armadas como la creación de grupos localizadores, rastreadores, analistas del orden de batalla y el entrenamiento de interrogadores, entre otros.

Si bien es cierto que la creación de las autodefensas contribuyó al éxito del Plan, algunos analistas coinciden en que fue un error

(17) Mi padre el General Gabriel Puyana García, Op. Cit., relata una conversación telefónica con el general Ruiz Novoa que me permito registrar: "Pasadas las diez de la noche el telefonista me llamó: "Mi Coronel, lo llaman por teléfono, es mi general Ruiz Novoa. A sus ordenes mi general, le respondí con emoción. Su voz era agitada, para quien nunca perdía la calma por nada. "He querido llamarlo a usted, para enterarlo de lo que ha pasado, aún cuando estoy seguro que ya conoce algunas versiones. Quiero que usted que su jefe de caballería, que usted tanto estima, su General Rebeiz Pizarro me ha traicionado con el apoyo de otros Generales que también han hecho lo mismo (...) y para evitar divisiones en las Fuerzas Armadas y los males que el país pudiera sufrir, le manifesté al presidente que estaba a su disposición, no solo mi cargo sino mi permanencia en el servicio activo del Ejército y ya verbalmente solicité mi retiro."

político que le restaba legitimidad al Plan por la cesión del monopolio del uso de la fuerza a particulares. Efectivamente, Human Rights Watch en su página de internet titula un artículo “Las redes de asesinos de Colombia: La asociación militar-paramilitar y Estados Unidos”,¹⁸ presenta al Plan Lazo como la primera asociación de militares y civiles para el ejercicio de la guerra sucia.

Al referirse al Plan, Francisco Leal dice que “su importancia radica en que es el único ejemplo exitoso de planes militares de envergadura nacional con objetivos de largo aliento, ajena a las preocupaciones civiles”, y en cuanto al retiro del General Ruiz concluye que “la proyección política que implicó las críticas al sistema determinó su retiro por presiones ejercidas por la cúpula militar al presidente Valencia”.

Por último, el retiro del General Ruiz, como en su momento el del General Douglas MacArthur¹⁹, reiteró la supremacía del poder político sobre el militar y que las estrategias aún cuando son producto de la mente humana no desaparecen con la muerte de sus gestores sino que se prolongan en el tiempo.

Bibliografía

FERRO, Juan Guillermo y Uribe Graciela, *El Orden de la Guerra*. Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2002.

LEAL, Francisco, *La Seguridad Nacional a la Deriva*, México, Alfaomega, 2.002.

PUYANA, Gabriel, *Vivencias de un Ideal*, Bogotá, Guadalupe, 2.001

PIZARRO, Eduardo, “40 años después del cerco a Marquetalia”, *El Tiempo*, marzo 24 de 2004.

RUIZ, Alberto, *Plan Lazo*, Comando del Ejército, copia No. 043, Bogotá, 1.962.

.....
 www.hrw.org, acceso 10 septiembre 2004.

18 Human Rights Watch, al ser relevado por el presidente Truman como Comandante Supremo de las Potencias Aliadas, Comandante en Jefe del Mando de las Naciones Unidas, Comandante en Jefe del Lejano Oriente y Comandante General del Ejército de los Estados Unidos en el Lejano Oriente, terminó sus palabras finales así: “Los viejos soldados nunca mueren; tan solo se esfuman en la distancia. Y yo como el viejo soldado de esta balada, termino ahora mi servicio militar y me esfumo en la distancia (...) Soy un viejo soldado que ha tratado de cumplir su deber conforme Dios le hizo ver que era ese deber. Adiós”. Frazier. *La Vida de Douglas MacArthur*. México, Editorial Latinoamericana, 1956. p. 593

TORRES, César, *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*, Bogotá, Planeta, 2.000.

VALENCIA, Álvaro, *Testimonio de una Época*, Bogotá, Planeta, 1.992.

VALENCIA, Álvaro, *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia*, Bogotá, Planeta, 1993.

Entrevistas

General Alberto Ruiz Novoa, septiembre 2004

General Hernando Currea Cubides, 2000

General Jorge Robledo Pulido, septiembre 2004

General Gabriel Puyana García, septiembre 2004

Coronel Augusto Pradilla Giraldo, septiembre 2004

Fundamentos de la Lógica Estratégica

Control del Espacio y el Tránsito Aéreo sobre El Caribe Colombiano

Brigadier General Juan Carlos Ramírez Mejía

Cada vez que se trata el tema de la soberanía colombiana, los especialistas lo circunscriben únicamente al territorio continental y al mar territorial en los océanos atlántico y pacífico. Otras naciones, especialmente nuestros vecinos, que no poseen esa importante porción de mar territorial (928.660 kilómetros cuadrados) amplían su espacio aéreo al infinito y hablan de ubicar satélites sobre nuestra órbita geostacionaria, porque reconocen el valor estratégico del poder aeroespacial. El espacio aéreo colombiano se prolonga sobre el territorio marítimo de nuestra nación y la soberanía de Colombia se debe ejercer con igual importancia sobre el espacio aéreo, incluso en temas tan valiosos como la órbita geostacionaria.

San Andrés y Providencia son parte de nuestro territorio, catalogados por las Naciones Unidas como reserva de la biosfera, localizados en el noroccidente del caribe colombiano, les corresponde 205.000 kilómetros cuadrados de mar jurisdiccional, del total de 588.000 kilómetros cuadrados del mar territorial en El Caribe. Cuando se trata el tema del archipiélago, todo el interés de Colombia se centra en las pretensiones de Nicaragua y el tratado Esguerra-Bárceñas de 1928 con esa nación. Sin embargo, el espacio aéreo no recibe el mismo interés respecto al control del tránsito de aeronaves civiles y militares sobre esta parte de nuestro país, cuyo servicio es prestado en la actualidad por la autoridad aeronáutica de Panamá, que ejerce el control del tránsito aéreo sobre el mar territorial colombiano en El Caribe.

Esta historia empieza en 1.944 cuando Colombia ingresa a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)¹ y como nación firmante del Convenio de Chicago² acepta en la reunión de La Habana de 1.950 que los Estados Unidos ejerzan el control del tránsito aéreo sobre el mar caribe y el océano pacífico en estas regiones de información de vuelo (FIR)³. En la tercera reunión sobre navegación aérea del caribe celebrada en ciudad Trujillo (República Dominicana) en 1.956, nuevamente Colombia acepta el control por parte de los Estados Unidos, quedando nuestra nación con el control de tránsito únicamente sobre el territorio continental. En esa época, como en muchas otras de nuestra historia, nunca se tuvo visión acerca del valor estratégico que

.....

(1) La Organización de Aviación Civil Internacional (siglas en inglés ICAO) nace con el Convenio de Chicago el 7 diciembre de 1.944 como una necesidad de los usuarios de la aviación para hacerla más segura a nivel mundial, buscando homogeneizar y estandarizar procedimientos, sistemas de comunicación, navegación y vigilancia. La sede de la organización se encuentra en Montreal (Canadá). Uno de los principales logros alcanzados a nivel mundial ha sido permitir que la aviación civil, especialmente la comercial, no sea afectada por los conflictos entre los estados.

(2) El Convenio fue firmado inicialmente por 52 estados, siendo Colombia uno de ellos (ratificado mediante Ley 12 de 1.947) pero quedó abierto para que otros estados pudieran adherirse. Hoy día los países firmantes y adherentes miembros de la OACI son 188. Los principales objetivos del convenio son los siguientes: "Considerando que el desarrollo de la aviación civil internacional puede contribuir poderosamente a crear y preservar la amistad y el entendimiento entre las naciones y los pueblos del mundo, mientras que el abuso de la misma puede llevar a constituir una amenaza a la seguridad general. Considerando que es deseable evitar toda distensión entre las naciones y los pueblos y promover entre ellos la cooperación de que depende la paz del mundo, por consiguiente los gobiernos suscriben, habiendo convenido en ciertos principios y arreglos a fin de que la Aviación Civil Internacional pueda desarrollarse de manera segura y ordenada y de que los servicios internacionales de transporte aéreo puedan establecerse sobre una base de igualdad de oportunidades y realizarse de modo sano y económico".

(3) Para establecer los límites de los espacios aéreos o FIR (siglas en inglés de región de información de vuelo) se crearon reuniones de carácter técnico en las que las naciones participantes, por regiones (en este caso la región centroamericana), presentaron sus avances en temas técnicos tales como la capacidad para controlar el tránsito aéreo en un área determinada. Aquella que cumple los requisitos solicita ejercer el control sobre una porción de espacio aéreo, sin importar si es de otra nación, siempre cuando obtenga la aprobación de la nación que presenta deficiencias técnicas. Para esa época (1.950) Colombia no contaba con la capacidad para controlar aeronaves sobre el mar caribe y autoriza a los Estados Unidos efectuar el control desde Panamá, nación que tampoco tenía autonomía ni capacidad técnica para controlar el caribe colombiano.

le representa a un país el control del espacio aéreo. En reunión celebrada en México en 1.966 se acepta que Colombia controle una porción del mar caribe en la que no se encuentra incluido el archipiélago de San Andrés y Providencia, debido nuevamente a limitaciones técnicas y presupuestales, pero en 1.995 siendo Panamá república soberana, Colombia recupera el control del espacio aéreo sobre una buena porción del pacífico colombiano. Sin embargo, debido a las limitaciones de Colombia en los sistemas de navegación, comunicación y vigilancia en el mar caribe, en 1.990 Panamá toma el control del espacio aéreo dejado por los Estados Unidos en el caribe noroccidental, incluyendo el archipiélago colombiano.

Un buen ejemplo de una nación con visión estratégica aeronáutica lo tenemos en Ecuador, nación que controla el espacio aéreo desde su costa en el océano pacífico hasta las islas Galápagos en una distancia equivalente a 1.100 millas. Otro ejemplo es Cuba, nación que por encontrarse en una posición privilegiada, es paso obligado de las principales rutas aéreas entre Suramérica y los Estados Unidos. Cuba cobra por el sobrevuelo de su isla una de las más altas tasas a nivel mundial. Desde el punto de vista económico, a Colombia el control del espacio aéreo sobre el mar territorial le representa ingresos por 10 millones de dólares al año aproximadamente⁴.

Después de muchos años de desconocimiento del valor del poder aéreo en Colombia, geográficamente privilegiada por su ubicación estratégica, se inicia en el año 1.994 un proceso de planeación estratégica debido a la descertificación (categoría dos)⁵ que la FAA (Administración de Aviación de los Estados

⁴ Fuente: Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil de Colombia (dirección financiera), según estimativos suministrados por el Ministerio de Relaciones Exteriores en septiembre de 2.003.

⁵ Debido a la preocupación de los pasajeros estadounidenses que viajan en aeronaves de otras naciones, especialmente en países del tercer mundo, los Estados Unidos crearon el concepto de certificación o descertificación buscando mejorar la seguridad aérea. Alcanzar la categoría uno, después de una auditoría por parte de la autoridad aeronáutica de los Estados Unidos (FAA), representa para las compañías de aviación sanciones con repercusiones para las compañías de aviación. La categoría uno es la máxima categoría en aviación a la que puede llegar una nación y Colombia hace parte de ese selecto grupo desde 1.998 cuando cumplió con los requisitos exigidos por la autoridad aeronáutica de los Estados Unidos. La medida es muy sana porque obliga a los estados a mejorar su infraestructura y telecomunicaciones, en beneficio de la seguridad aérea, fin único de la aviación a nivel mundial. De esta forma los pasajeros estadounidenses a bordo de aeronaves de otras naciones en categoría uno están más seguros que los pasajeros de países en categoría dos o tres.

Unidos)⁶ le hace a la Aeronáutica Civil, con el único objetivo de mejorar los niveles de seguridad aérea en nuestro territorio. Esta descertificación trajo consecuencias gravísimas para las empresas de aviación colombianas, toda vez que la FAA empleando esta figura le negó el ingreso a algunas aeronaves y empresas de aviación a los Estados Unidos, con los perjuicios que la decisión ocasionó. Se inició entonces un proceso de mejoramiento, logrando avances significativos a nivel suramericano que hacen certificar nuevamente a Colombia por la autoridad aeronáutica norteamericana en 1.998, alcanzando reconocimiento a nivel mundial por las mejoras en infraestructura y en la prestación de los servicios de navegación, comunicación y vigilancia, siendo Colombia, Brasil y Chile los únicos países de Suramérica que actualmente se encuentran certificados en categoría uno por parte de los Estados Unidos.

Logrado lo anterior, se necesitó visión para reconocer que si el país realizó esfuerzos económicos y humanos para alcanzar esta capacidad, también se hace indispensable recuperar el control total del espacio aéreo nacional, como parte de una estrategia integral que contenga argumentos legales, técnicos, y de seguridad aérea los cuales serán sustentados en el presente trabajo, que demuestren con claridad ante la Organización Internacional de Aviación Civil y la autoridad aeronáutica panameña por qué Colombia debe recuperar el control de su espacio aéreo sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia, así como en toda la extensión de su mar territorial sobre El Caribe.

Es importante establecer y reconocer que los tratados internacionales tienen prelación sobre las leyes de nuestra nación, por eso el Convenio de Chicago dice “los estados contratantes reconocen que todo estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio”⁷. Así mismo establece que “a los fines del presente convenio se considera como territorio de un estado, las áreas terrestres y las aguas territoriales adyacentes a ellas que se encuentren bajo la soberanía, dominio, protección o mandato de dicho estado”⁸.

(6) Federal Aviation Administration. Traduce administración de aviación federal o autoridad aeronáutica de los Estados Unidos la cual emplea procedimientos parecidos al Departamento de Estado de ese país para obligar a otras naciones a cumplir estándares de vuelo que hagan la aviación a nivel mundial tan segura como en los países del primer mundo. El concepto de certificación se estableció en 1.989 cuando un avión de una compañía colombiana se accidentó aterrizando en Nueva York falleciendo pasajeros estadounidenses a bordo del mismo.

(7) Artículo primero del Convenio Internacional de Aviación Civil 1.944

(8) Artículo segundo de Ibíd.

El mismo Convenio de Chicago establece que “los estados contratantes determinarán, de acuerdo con las disposiciones de éste anexo y para los territorios sobre los cuales tengan jurisdicción, las partes del espacio aéreo y los aeródromos donde hayan de suministrar servicios de tránsito aéreo, y una vez decidido lo que antecede, tomarán las medidas necesarias para que tales servicios se establezcan y suministren de conformidad con las disposiciones de este anexo, pero por mutuo acuerdo, un estado podrá delegar en otro estado la responsabilidad de establecer y suministrar los servicios de tránsito aéreo en las regiones de información de vuelo y áreas o zonas de control que se extiendan sobre los territorios del primero⁹” pero “si un estado delega en otro la responsabilidad del suministro de servicios de tránsito aéreo sobre su territorio, lo hace sin derogación de su soberanía nacional. Análogamente, la responsabilidad del estado suministrador se limita a consideraciones técnicas y operativas y no sobrepasa las pertinentes a la seguridad y facilitación del movimiento de las aeronaves que utilicen el espacio aéreo de que se trata. Además, el estado suministrador al proporcionar los servicios de tránsito aéreo dentro del territorio del estado que haya delegado, lo hará de conformidad con las necesidades de este último, el cual deberá establecer las instalaciones y servicios para uso del estado suministrador que de común acuerdo se considere que son necesarias. Se espera también que el estado que delega, no retire ni modifique dichas instalaciones y servicios sin consultar previamente al estado suministrador. Tanto el estado que delega, como el suministrador, pueden terminar el acuerdo entre ellos en cualquier momento¹⁰”.

En relación con la porción del espacio aéreo colombiano que Panamá viene controlando sobre el mar caribe y sobre el departamento insular de San Andrés y Providencia, dicho espacio fue controlado inicialmente por los Estados Unidos, antes del acuerdo del canal de Panamá Torrijos-Carter firmado el 7 de diciembre de 1.977. Posteriormente, éste fue asumido por Panamá, estado que desde entonces ha venido prestando los servicios de control del tránsito aéreo y de navegación, habiéndolo aceptado Colombia soberanamente, por razones de conveniencia técnica (limita-

Chicago, anexo 11, numeral 2.1.1.

ciones técnicas de nuestro país), que en el pasado eran válidas, pero que en la actualidad no lo son, como será sustentado en el presente trabajo.

De otra manera, al tratar el tema de la soberanía en el espacio aéreo, según la Constitución y las leyes de Colombia en el artículo 101 de nuestra Carta Magna “los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el congreso, debidamente ratificados por el presidente de la república y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la nación”. Este mismo artículo establece que “forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y Malpelo, además de las islas, islotes, cayos morros y bancos que le pertenecen. También son parte de Colombia el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo (...) de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de norma internacional.”

Así mismo el código de comercio en su artículo 1.777 sostiene que “a reserva de los tratados internacionales que Colombia suscriba, la república tiene soberanía completa y exclusiva sobre su espacio nacional. Se entiende por espacio nacional aquel que queda comprendido entre una base constituida por el territorio de que trata el artículo de la constitución nacional y la prolongación vertical de los límites de dicho territorio y sus aguas jurisdiccionales (artículo tercero de la constitución de 1.886)”¹¹.

Después de analizar los párrafos anteriores, se llega al tratado sobre delimitación de áreas marinas y submarinas y asuntos conexos entre Colombia y Panamá, que fue suscrito por las dos naciones el 23 de noviembre de 1976 con el cual definitivamente delimitaron sus fronteras marítimas¹², determinándose así el ámbito soberano de cada uno de los dos estados sobre sendas porciones del océano pacífico y del mar caribe¹³, lo que a su vez en aplicación del derecho de ambas naciones y de generalizados principios de derecho marítimo e internacional, y sobre todo en aplicación

(11) La referencia al artículo 3 correspondía a la Constitución de 1.886. Dicho código fue adoptado en 1.971 y por eso al artículo conforme a la Constitución que entonces se encontraba vigente, el cual definía los límites del territorio de Colombia la constitución de 1.991 el artículo que define los límites y el territorio de Colombia es el 101.

(12) Artículo primero del Tratado sobre Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas y asuntos conexos entre Colombia y Panamá, suscrito por las dos naciones el 23 de noviembre de 1976.

(13) Artículo segundo de Ibíd.

e los artículos 1 y 2 citados del Convenio de Chicago de 1944, proyecta el espacio aéreo sobre dichas aguas jurisdiccionales. En mismo la convención sobre derecho del mar (CONVEMAR) hecha en Montego Bay (Jamaica) en 1982¹⁴ (no ratificada por Colombia) también consagra los anotados principios.

Colombia requiere, por lo tanto, manifestar el ejercicio de soberanía en el espacio aéreo aplicando las leyes y reglamentos del Estado siempre que no vayan en contra de convenios internacionales, buscando dentro del ejercicio de su jurisdicción y autoridad soberana la prestación irrestricta de la aviación del estado, así como el control del tránsito aéreo y demás servicios conexos. No se concibe en la actuales circunstancias de terrorismo a nivel mundial, el vuelo de aeronaves del narcotráfico sobre territorio colombiano (incluido el mar territorial y su espacio aéreo), como tampoco el que aeronaves militares colombianas tengan que informarle al control de tránsito aéreo de Panamá las operaciones que se encuentran realizando sobre nuestro espacio aéreo en el mar caribe, concretamente en el caribe noroccidental, únicamente porque al declarar Panamá la soberanía siguió ejerciendo el control de la aviación aérea sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia cuando otras son las circunstancias actuales desde el punto de vista técnico-aeronáutico por parte de Colombia.

El ejercicio soberano admite que los estados delegen, permitan o acepten a otro estado la prestación de los servicios de tránsito aéreo en su espacio aéreo, cuando por razones tecnológicas, económicas o de otra índole, lo consideren conveniente sin que se vulnere esa soberanía, en la medida en que tal delegación o prestación constituya una actitud espontánea del estado delegante. También es cierto que el estado delegante o aceptante conserva la potestad para reasumir el control y la prestación de los demás

¹⁴ La Convención de Montego Bay sobre Derechos del Mar tiene incidencia sobre las pretensiones de Colombia sobre Panamá a pesar de no haber sido ratificada debido a que lleva al Derecho Positivo inveterados principios consagrados en el Derecho Marítimo, que tradicionalmente eran aceptados por todos los estados como son los conceptos de mar territorial, plataforma continental, zona económica exclusiva y alta mar, estableciendo el ámbito de soberanía que en cada caso correspondería o no a los estados. Teniendo en cuenta que el Convenio de Chicago en sus artículos 1 y 2 define la soberanía de los estados en el Espacio aéreo sobre su territorio, considerado como tal, sobre su territorio, las áreas terrestres, las aguas territoriales adyacentes que se encuentren bajo el dominio o mandato de los estados; el instrumento internacional que define estas áreas marinas y aéreas tiene una gran incidencia sobre el caso de Panamá dado que estos principios también son aplicables en ese trabajo. El mismo Convenio de Derecho del Mar atribuye valor a los instrumentos bilaterales entre los cuales Colombia y Panamá en 1976 pactaron un convenio en el cual delimitaron áreas.

servicios de protección y apoyo al vuelo en su espacio aéreo, pero la aviación de estado del delegante, aun contando con la prestación de servicios ofrecidos por otro estado, debe poder operar sin restricciones de ningún tipo en su espacio aéreo, ejerciendo dentro de él, además, el control, vigilancia y protección que le es propio a la fuerza pública¹⁵.

Para analizar el tema de los progresos técnicos alcanzados por Colombia se debe tomar como referencia el artículo 28 del Convenio de Chicago de 1944 en el cual establece que "cada estado contratante se compromete en la medida en que lo juzgue factible: a) proveer en su territorio aeropuertos, servicios de radio, servicios meteorológicos, y otras instalaciones y servicios para la navegación aérea, a fin de facilitar la navegación aérea internacional, de acuerdo con las normas y métodos recomendados establecidos oportunamente en el presente convenio".

Por lo anterior, se tratará inicialmente el tema de los aeropuertos: Colombia posee dos aeropuertos internacionales sobre la costa caribe continental ubicados en Barraquilla y Cartagena los cuales cumplen con todos los requerimientos tales como ayudas de navegación, comunicación, vigilancia, servicios aeroportuarios, bomberos y grupos de búsqueda y rescate en el mar caribe, auditados y aprobados por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para una operación aérea segura. Además, en la zona continental nuestro país cuenta con los aeropuertos de Santa Marta y Riohacha, con excelentes condiciones de infraestructura para operación comercial y privada regular. En la zona insular el aeropuerto de San Andrés alcanza la categoría de aeropuerto internacional con todos los requisitos en infraestructura aeroportuaria apropiada para cumplir con los estándares de la OACI. Si no fuera así, el aeropuerto no tendría operación internacional porque en temas de seguridad aeronáutica la OACI y otras instituciones a nivel mundial realizan inspecciones periódicas para comprobar que los países cumplen con los estándares establecidos. Este aeropuerto es único en la ruta Panamá-Cuba o Panamá-Jamaica; así mismo es el único aeropuerto con capacidad para atender una aeronave en emergencia y queda a 199 millas

.....
 (15) Anexo II al Convenio sobre Aviación Civil Internacional "Servicios de Tránsito Aéreo", incorporando todas las enmiendas adoptadas por el Consejo antes del 13 de marzo de 2001, párrafo "determinación de autoridad competente".

de Panamá y a 349 millas del Urabá colombiano. En contraste, el único aeropuerto en el istmo con características similares es el de la ciudad de Panamá. Ni uno más en ese sector del mar caribe.

Cuando se trata de prestar los servicios de radio (comunicación torre de control-avión) se debe tener presente que las frecuencias aeronáuticas mundiales utilizan la categoría VHF (Very High Frequency) o frecuencia de alta intensidad, la cual emite ondas electromagnéticas en el espacio a través de estaciones en tierra y receptores en las aeronaves; es el sistema más simple para conocer la posición de una aeronave tomando como referencia el mensaje enviado por el piloto a requerimiento del controlador en tierra o en un punto obligatorio de reporte sobre el espacio aéreo. El principal problema para Panamá es el alcance de esta red, la cual sin apoyo de sistemas de alcance extendido (entendiéndose como extendido aquel a distancias mayores a 200 millas) pierde comunicación con las aeronaves mas allá de esas distancias, desconociéndose por lo tanto la ubicación de un avión, poniendo en riesgo la seguridad aérea. Por esto, cuando una aeronave se encuentra al norte de Panamá en distancias mayores a 200 millas, normalmente se pierde comunicación con los servicios de control de tránsito de esa nación, al no poseer estaciones de alcance extendido sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia. Este problema no tiene solución en el corto plazo para Panamá. Visto desde el lado colombiano, con la isla en esa ubicación geográfica privilegiada, en la actualidad se encuentra con capacidad para suministrar el servicio de control (y así lo está haciendo), inclusive 200 millas al norte de San Andrés, pudiendo coordinar con otros centros de control (Jamaica, Haití, República Dominicana y Cuba) la posición de las aeronaves, o como se dice en el lenguaje aeronáutico, se tiene control positivo del tráfico aéreo.

Para apoyar los sistemas de comunicación tierra-aire y comprobar que la transmisión de posición de una aeronave es correcta, se establecieron los sistemas de vigilancia a nivel mundial llamados radares. Estos equipos ubicados en tierra emiten señales electromagnéticas en el espacio que viajan a la velocidad de la luz y cuando rebotan con algún objeto en el aire, retornan al punto en

donde se originó la emisión, permitiendo saber con exactitud en una pantalla la posición de una aeronave. Al contar con los sistemas de comunicación y vigilancia apropiados se confirma si lo que reporta un piloto es correcto. Más importante aún es conocer la ubicación de muchas aeronaves en el espacio y poder dar las separaciones horizontales y verticales apropiadas para evitar que colisionen en vuelo, y eso ha sucedido inclusive en naciones del primer mundo. El caso más reciente fue el de dos aeronaves sobre el espacio aéreo de Suiza¹⁶.

La Aeronáutica Civil colombiana en la década de los noventa, dentro del proceso de mejoramiento estratégico aeronáutico, inició la instalación de radares sobre todo el territorio nacional conjuntamente con la Fuerza Aérea y el gobierno de los Estados Unidos, logrando en el año 2.004 tener en funcionamiento un total de 15 radares, entre militares y civiles, siendo después de los Estados Unidos y Canadá la nación en el continente americano con el mayor número de sistemas de vigilancia por kilómetro cuadrado¹⁷. Es por esto que este servicio de vigilancia (radares), así como los sistemas de comunicación, le permiten a Colombia encontrarse a la altura de las naciones del primer mundo. Dentro de esta red de radares se encuentra el radar Militar de San Andrés, el cual le presta los servicios a la Fuerza Aérea y a la Aeronáutica Civil, con características técnicas superiores a los radares civiles, gracias a sus características de empleo con fines militares, permitiendo que los controladores colombianos realicen la vigilancia desde San Andrés en un radio de 250 millas náuticas, hecho indiscutible, imposible de alcanzar por parte de la autoridad aeronáutica Panameña, porque como se explicó anteriormente, para alcanzar esta capacidad, ellos deben instalar el radar en una isla y la única es San Andrés.

Otro punto adicional a ser tenido en cuenta dentro de las capacidades técnicas que favorecen a Colombia, es la redundancia tecnológica alcanzada en la prestación de este tipo de servicios a la navegación. El tráfico aéreo sobre el archipiélago de San

(16) El 1 de Julio de 2.002 un avión Tupolev con pasajeros abordo (niños) colisionó con un Boeing 757 de carga, en la frontera entre Alemania y Suiza a 11.000 metros de altura en los alrededores del Lago Constanza, en el estado federado de Waden Württemberg, Alemania. Los límites de información de vuelo (FIR) son zonas de mayor riesgo de colisión debido a las transferencias o coordinaciones que se realizan. Por ello, las cartas de acuerdo entre los estados deben ser claras y precisas.

(17)Fuente: Organización de Aviación Civil Internacional

Andrés es vigilado por controladores de la Aeronáutica Civil colombiana, así como por los controladores militares, dentro del acuerdo de cooperación existente con la Fuerza Aérea para un mejor control de vuelos del narcotráfico en esa zona del mar caribe. Actualmente, Panamá no vigila lo que Colombia ve en las pantallas del radar en San Andrés. En el corto plazo es muy difícil que esa nación alcance esta capacidad indiscutible con la que cuenta Colombia.

Para poder asumir un mejor control sobre la costa noroccidental colombiana (Urabá antioqueño y departamento del Chocó), la Aeronáutica Civil instaló un radar en Carepa que entró en funcionamiento en el año 2.004. Con este servicio de vigilancia, adicional a los de San Andrés, Barranquilla y Riohacha, nuestro país alcanzó el control total de vigilancia sobre el mar caribe. En contraste, Panamá cuenta con un solo radar para controlar el tráfico en la zona asignada, pero en un radio de 200 millas, con limitaciones al no contar con una porción de tierra al norte que le permita instalar otro radar para ejercer la vigilancia, la cual es prestada por la Aeronáutica Civil Colombiana.

Respecto a los sistemas de ayudas de la navegación (radioayuda) dentro de los diferentes tipos en servicio se encuentran los VOR (VHF omnidirectional radio range)¹⁸ los cuales funcionan como estaciones repetidoras en tierra emitiendo ondas electromagnéticas, recibidas a su vez en receptores a bordo de las aeronaves. Son sistemas de uso estándar a nivel mundial y dependiendo de las características permiten a los pilotos conocer la ubicación geográfica exacta en el espacio, así como la distancia de la aeronave respecto a una de estas radioayudas. Estos sistemas, al igual que los radares y equipos de comunicación, debido a la curvatura de la tierra pierden su capacidad en distancias superiores a las 200 millas náuticas. Por lo tanto, el VOR de Panamá pierde su capacidad cuando una aeronave se encuentra a una distancia mayor a 200 millas. Esto no representa un problema para la navegación sobre el mar caribe noroccidental, porque en San Andrés se encuentra instalado un VOR que permite que las aeronaves conozcan su posición exacta en el espacio. Otro sistema

adicional de navegación es el NDB (non directional beacon),¹⁹ el cual es anticuado en su operación y menos exacto, pero también radioayuda muy útil cuando se vuela sobre el mar. Panamá, en contraste, solo cuenta con un sistema VOR y un NDB, los cuales pierden cobertura a medida que las aeronaves se alejan al norte del Istmo. Colombia presta este servicio desde San Andrés debido a las deficiencias de Panamá.

La Aeronáutica Civil de Colombia preocupada por lograr una excelente coordinación entre los diferentes centros de control de los países vecinos (hay que recordar que una aeronave volando requiere este tipo de coordinaciones) instaló estaciones satelitales en Aruba, República Dominicana, Honduras y Panamá para mejorar las comunicaciones, así como la coordinación entre los diferentes centros de control de esos países con el nuestro y viceversa. Esta iniciativa colombiana obedeció a la necesidad de alcanzar los más altos estándares en seguridad aérea que le permitieran a nuestro país cumplir con los requerimientos de la OACI, FAA y JAA (autoridad aeronáutica Europea) para reducir los errores que se puedan cometer por fallas de coordinación.

Analizadas las capacidades de comunicación, navegación, vigilancia, coordinación y control del espacio aéreo colombiano sobre el territorio continental e insular, la Aeronáutica Civil solicitó formalmente en el año 2.003 a través de diferentes canales volver a ejercer el control del espacio aéreo sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia invocando el artículo 28 del Convenio de Chicago mencionado en los párrafos anteriores.

Sin embargo, la seguridad aérea constituye el principal argumento para recuperar el control del espacio aéreo soberano y junto a las limitaciones en comunicación, navegación y vigilancia que presenta Panamá, se une un punto adicional que hace necesario obtener el control de nuestro espacio aéreo. Panamá no cuenta con el grupo SAR (search and rescue)²⁰ apropiado, el cual comprende un recurso humano entrenado para realizar un resca-

(19) Traducción del idioma inglés al español significa Radiofaro No direccional. El principio de operación es similar al del VOR pero más anticuado e inexacto. Permite la recepción de cualquier transmisión siempre que se encuentre dentro de la cobertura efectiva del mismo.

(20) SAR (siglas en inglés de Search and Rescue) significa Búsqueda y Rescate. Comprende personal altamente entrenado para este tipo de operaciones, con especialización de acuerdo al ambiente en el que se debe trabajar. No es lo mismo un grupo SAR entrenado para operaciones en la cordillera de los Andes, con el equipo para este tipo de condiciones topográficas y climáticas al grupo SAR que hace rescates en el mar. Colombia dentro de los acuerdos entre autoridades aeronáuticas con Panamá presta este servicio sin contraprestación alguna por parte de esa nación.

te en el mar y los equipos necesarios para transportarlo al lugar en el cual sucedió un accidente. Panamá cuenta con el grupo SAR para apoyar el rescate de una aeronave accidentada sobre el territorio continental, pero no sobre el mar caribe y menos en la zona del archipiélago de San Andrés y Providencia. Este importante servicio lo presta Colombia, sin contraprestación alguna por parte de nuestro vecino. El grupo SAR colombiano comprende personal de la Armada y la Fuerza Aérea Colombiana, disponible 24 horas, destacado en Barranquilla y en San Andrés con helicópteros, aeronaves y buques apropiados para realizar la búsqueda y el rescate desde estos dos aeropuertos. Con esta capacidad Colombia le está ofreciendo al mundo personal y equipo entrenado en búsqueda y rescate, aún cuando no es responsable por el control del espacio aéreo sobre el archipiélago de San Andrés.

Por motivos de seguridad nacional, de igual manera, se hace indispensable obtener el control del espacio aéreo sobre la totalidad del mar caribe, por las características de los vuelos ilegales que a diario se realizan en este sector. La única nación con capacidad para efectuar interceptaciones de aeronaves ilegales es Colombia, porque cuenta con una Fuerza Aérea entrenada y preparada para realizar este tipo de misiones. Lo que no se puede justificar al no poseer el control del espacio aéreo en El Caribe, es que las aeronaves militares colombianas tengan que informar al control en Panamá sobre el tipo de misión que están realizando, precisamente porque al ser militares requieren el secreto por su misma condición. Así mismo, al no contar Panamá con una Fuerza Aérea se convierte en paso obligado de aeronaves ilegales, sin que esa nación pueda hacer algo al respecto. Por eso se instaló el radar en Carepa, para vigilar desde el lado colombiano los vuelos ilegales que se realizan hacia y desde Centroamérica sin ningún control por parte de Panamá, ruta importante aprovechada por los narcotraficantes por las facilidades que se les presenta al sobrevolar esa nación que no cuenta con Fuerza Aérea.

Después de analizar los argumentos legales, técnicos y de seguridad aérea conviene presentar los pasos infructuosos realizados por Colombia para recuperar el control del espacio aéreo sobre el

mar caribe colombiano: Colombia presenta una nota de estudio en reunión de directores de Aviación Civil de la región suramericana celebrada en Buenos Aires en abril del año 2.003, pero es objetada por Panamá. Ese mismo año, en la reunión de vecindad colombo-panameña, el presidente Uribe le solicita a la presidenta Chamorro incluir el tema para revisión de las autoridades aeronáuticas de las dos naciones, tras lo cual se acuerda realizar una reunión de directores de aviación en Colombia. El tema se presenta a la Cancillería colombiana, pero solicitan manejarlo con un bajo perfil en el marco del concepto de “dejar hacer, dejar pasar”. En septiembre del 2.003 se efectúa la reunión de directores de aviación de las dos naciones en Barranquilla y los argumentos presentados por Colombia no fueron aceptados por Panamá. Ese mismo año el director de la Aerocivil en Montreal (sede de la OACI) solicita que el presidente de la Organización de Aviación Civil Internacional sirva como juez entre las partes lo cual es aceptado por el presidente de la OACI. En julio de 2.004 el presidente de la OACI visita Panamá y Colombia, y conoce los argumentos de las dos naciones; ese mismo año en octubre se reúne en Montreal con los directores de aviación de Colombia y Panamá en donde solicita una visita técnica de inspectores de la OACI a las dos naciones para comprobar los avances de cada nación. En noviembre de 2.004 tiene lugar una reunión del presidente de la OACI con los directores de aviación civil de Colombia y Panamá en Río de Janeiro, pero no llegan a ningún acuerdo. En febrero de 2.005 inspectores de la OACI visitan Panamá y Colombia para conocer los avances en sistemas de navegación, comunicación y vigilancia de los dos países; reconocen las capacidades actuales y reales que Colombia posee. En abril de 2.005 se adelantan reuniones del presidente de la OACI en Santiago de Chile con los directores de Colombia y Panamá; la delegación panameña abandona la reunión por considerar que no hay nada de que hablar con Colombia.

Después de presentar el camino recorrido por la autoridad aeronáutica colombiana se deben precisar los siguientes puntos para concluir el trabajo: en la actualidad Colombia cuenta con

los mejores servicios a la navegación y los más altos estándares de seguridad aérea sobre toda la extensión territorial del mar caribe, que garantizan el vuelo seguro de las aeronaves que lo cruzan a diario. Los argumentos jurídicos, técnicos y de seguridad aérea son lo suficientemente sólidos para reclamar el derecho que le asiste a Colombia sobre las pretensiones en el espacio aéreo en el caribe colombiano. Las pretensiones de la autoridad aeronáutica colombiana deben ser llevadas al nivel presidencial para que a través de la comisión de vecindad Colombo-Panameña se logre un acuerdo en el menor tiempo posible. Si lo anterior no es posible y a pesar de los argumentos conciliadores de la Cancillería colombiana, Colombia debe crear un ADIZ (Zona Internacional de Defensa Aérea)²¹ e informar a todo el mundo por los canales correspondientes de la Aeronáutica Civil, para que las aeronaves que vuelen sobre el espacio aéreo colombiano en el mar caribe, hagan sus llamadas al servicio de tránsito aéreo colombiano

Bibliografía

Anexo 11 al *Convenio sobre Aviación Civil Internacional*, “Servicios de Tránsito Aéreo”, Decimotercera edición, Julio de 2.001.

Air Information Publication—AIP de Colombia, servicios a la navegación. “Regiones de información de vuelo”, Bogotá, 2.004.

Código de Comercio, editorial Legis, Bogotá, 2.004.

Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1.944, novena edición, Chicago, 2.001.

.....

ADIZ (Air Defense International Zone) término introducido por los Estados Unidos, contenido en el título 14 del código de regulaciones federales, en donde toda aeronave que ingrese al espacio doméstico de esa nación debe proveer la identidad antes de entrar. Cualquier aeronave volando en esta zona sin autorización puede ser requerida para que se identifique o será tratada como una amenaza. Siguiendo esa filosofía todo estado puede crear un ADIZ según sus consideraciones internas de seguridad en cualquier momento. Así mismo, de conformidad con el artículo 9 del Convenio de Chicago cada estado puede, por razones de necesidad militar o de seguridad pública, restringir o prohibir uniformemente los vuelos de aeronaves de otros estados sobre su territorio, siempre que no se establezcan distinciones a este respecto entre las aeronaves del Estado de cuyo territorio se trate y las de los otros estados.

Constitución Política de Colombia de 1.886. Editorial Temis. Bogotá 1.984.

Cuarta conferencia (1.950) del Departamento de reglamento del aire y control de tránsito aéreo (RAC), tránsito de aeródromos; transferencia de control; contenido de los permisos; fases de peligro; separación vertical, segunda edición.

Manual de Rutas y Procedimientos de la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil de Colombia, Revisión actualizada, marzo, 2.005.

Organización de Aviación Civil Internacional, Comité jurídico, Informe del 32° Periodo de sesiones. Nota de estudio presentada por Colombia. Montreal, 2.004.

Sexta Conferencia de navegación aérea (1969), Comisión de aeronavegación. Sexta edición.

Tercera Conferencia (1.948) del Departamento del reglamento del aire y control de tránsito aéreo (RAC), primera edición.

¿A Quién le Interesa San Andrés?

Brigadier General Clímaco Solórzano Aguilar

Ante este interrogante aparentemente la respuesta es simple pero si consideramos los intereses estratégicos, políticos y económicos involucrados en el tema, la solución se hace bien compleja. Los gobiernos nicaragüenses desde el régimen Sandinista han reclamado la soberanía sobre nuestro territorio insular de San Andrés y Providencia. En el devenir de estos años se ha fortalecido esta aspiración hasta constituirse en objetivo nacional promoviendo la reclamación ante la Corte Internacional de la Haya. Por su lado, Colombia cree firmemente en los títulos que posee y que garantizan su soberanía, y por lo tanto ha abandonado una posición contundente con la cual hacer frente a las reclamaciones con la debida atención y audacia. Excluye ingenuamente el empleo integral de su poderío, no articula sus fuerzas políticas, económicas, psicológicas y militares para que coordinen una estrategia en torno del problema con miras a ofrecer una defensa a la integridad territorial del caribe colombiano.

El objetivo de este documento es valorar la aplicación de los fundamentos estratégicos en el accionar del estado colombiano

para mantener la soberanía del archipiélago; seguidamente evaluar los antecedentes e intereses de la reclamación nicaragüense y los derechos soberanos de Colombia y terminar develando cuál es el enigma del Archipiélago de San Andrés y Providencia que provoca un enfrentamiento de esta índole. La metodología utilizada será desarrollar, argumentar y concluir en cada uno de los temas denominados “riesgos”.

Ubicándonos geográficamente, el archipiélago de San Andrés y Providencia se encuentra entre los paralelos 12 y 16 grados de latitud norte y meridianos 78º y 82º grados de longitud Oeste, situado en el mar Caribe a 480 millas al noroeste del territorio continental de Colombia y compuesto por un conjunto de paradisíacas y pacíficas islas, rodeadas del espectacular mar de los siete colores y protegidas por una de las barreras coralinas más importantes del Caribe. Lo integran las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; los islotes Bolívar y Alburquerque; los cayos Cotton, Haynes, Johnny, Roncador, Serrana, Serranilla, Quitasueño, Rocky y Cangrejo; y los bancos Alicia y Bajo Nuevo.

Vale la pena entonces hacer un breve recorrido por su pasado. Una de las primeras referencias históricas data de 1510 cuando se presume que fueron descubiertas por los españoles y luego visitadas por marinos ingleses y holandeses y leñadores de Jamaica. También se dice que fueron reconquistadas en la segunda mitad del siglo XVII por los españoles. Durante dos centurias disputaron su posesión españoles, ingleses, holandeses y franceses y de ahí la diversidad étnica existente. En la colonia dependió de la Provincia de Cartagena, a partir de 1821 del Departamento del Magdalena, y desde 1912 hasta 1991 del gobierno central como la Intendencia Nacional de San Andrés y Providencia. Desde 1991 fue erigido como Departamento.

Dentro de este panorama nos adentraremos en la problemática actual del Archipiélago. El 4 de febrero de 1980 el gobierno sandinista de Daniel Ortega, promulgó la nulidad del Tratado Esguerra-Barcenas, fundamentándose en que el Archipiélago es parte integrante de la Plataforma Continental de Nicaragua y que por circunstancias históricas desde 1909 se impidió una

verdadera defensa del territorio. Desconocen así la Real Célula Española de 1810, el *Utis Posidetis Juris* de 1810 y lo estipulado en la Convención de Ginebra de 1958 sobre la terminación de tratados. En apoyo de esta causa, después de varios años de gestiones diplomáticas, luchas periodísticas, crisis, interferencias limítrofes, Nicaragua recurre ante el organismo competente y el 5 de diciembre de 2001 presenta una demanda ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, reclamando el archipiélago de San Andrés y Providencia.

El interés de Nicaragua se enmarca en la reserva petrolera que subyace en el fondo del mar en aguas jurisdiccionales colombianas. La estrategia empleada ha sido abrir licitaciones para explorar petróleo más allá del meridiano 82¹, invitando a que participen multinacionales norteamericanas². Con estas actuaciones pretenden crear las condiciones para desconocer los títulos de soberanía colombiana sobre San Andrés, dando un “zarpazo” de más de 111.111 kilómetros cuadrados de extensión marítima colombiana sobre El Caribe y conseguir una plataforma económica que los saque del subdesarrollo. De hecho, esta posición fue expuesta por el asesor de la Cancillería de Managua, Mauricio Herdocia, al decir que “el verdadero teatro de la disputa entre Nicaragua y Colombia no son tanto las islas, sino nuestros derechos en el Mar Caribe, la plataforma continental y la zona económica exclusiva”. El 14 de julio de 2002 con un desconocimiento a nuestra soberanía, Nicaragua abre una nueva licitación internacional con el mismo objeto. Al respecto el Gobierno colombiano sugirió a las empresas que se abstuvieran de participar ante la falta de legitimidad territorial de Nicaragua para hacerlo. Sin embargo, cuatro compañías norteamericanas presentaron ofertas a Nicaragua.³

La posición de Colombia ante tales amenazas fue intensificar los patrullajes en el área con el fin de evitar cualquier vulneración a nuestro mar territorial. Paralelamente el gobierno nicaragüense probablemente con el fin de mostrar otra semblanza frente al Tribunal de La Haya y no de atropello como se venía dando,

1. AMORA, Augusto. *El Litigio Territorial Colombia-Nicaragua*, Revista *Envío Nicaragua*, www.envio.org.ni/articulo.php.

2. COMISIÓN EXTERNA, CGFM. *Boletín Información*, Bogotá, 14 mayo 2003. “En 1964 a la Union Oil, en 1966 a la Mobil en 1965 a la Shell y en 1967 a la Chevron.”

3. La Prensa, Diario Nicaragüense, edición 22989, 1 de Febrero de 2003. GREATHOUSE, La Hellen. MJK Exploraciones Inc, Oklahoma-Nicaragua S.A. e Infinity Inc.

aseguró que las ofertas presentadas por las compañías petroleras referente a las áreas en disputa quedarían congeladas hasta que se profriera una decisión. Para Nicaragua no es "justo" que los 44 kilómetros cuadrados del Archipiélago le representen 50.000 kilómetros cuadrados de dominio marítimo. Jurisdiccionalmente puede decirse entonces que el Tratado sobre soluciones de controversias⁴, obliga a los dos países en discordia a comparecer ante la Corte de La Haya, lo que nos pone en el plano de tener que discutir y defender la soberanía del Archipiélago de San Andrés ante dicha entidad.

Frente a las ambiciones nicaragüenses y de continuar con la tendencia histórica en la orientación de las relaciones internacionales existen riesgos de vivir otro episodio amargo de desmembramiento de la integridad territorial. Las preguntas que predominan y que vale la pena entonces conceptualizar son ¿hasta dónde hemos defendido el territorio san andresano y hoy en pleno siglo XXI hasta dónde somos capaces de llegar? ¿Cuál es la importancia geoestratégica de nuestro Archipiélago?.

Al valorar el primer riesgo, y considerando la escasa cultura sobre lógica estratégica, San Andrés no es un tema que interese a los colombianos. El que olvida la historia vuelve a vivirla o muere con ella. La ausencia de intereses nacionales con el debido sentimiento patriota, ha propiciado históricamente un espacio fértil para las discordias y conflictos con los estados fronterizos que se han traducido en la pérdida de casi un millón de kilómetros cuadrados de territorio. La historia del país se ha caracterizado por la pérdida sistemática de su suelo como fue el caso de Panamá y el cercenamiento de sus fronteras como sucedió en Costa Rica, Venezuela, Perú y Ecuador⁵.

Si bien es cierto que en la Constitución Política de 1991 se encuentran objetivamente definidos los intereses nacionales puntualizados como la soberanía, la seguridad, el bienestar, el progreso, la independencia, la supervivencia, la defensa del territorio y sus instituciones, entre otros, en la práctica para la mayoría de los colombianos estos preceptos aplicados a la soberanía sobre San Andrés parecieran letra muerta.

(4) GAVIRIA LIÉVANO, Enrique. "Las Pretensiones de Nicaragua Sobre San Andrés: Su demanda ante la Corte Internacional de Justicia", Tomado de la *Revista Credencial* Edición 161, Mayo de 2003.

(5) RIOS, Gerney. *Colombia Indiferencia Sin Límites*. Fundación Centro de Análisis Andino. Primera Edición Bogotá 1998

La escuela mexicana sabiamente promulga que el pueblo partiendo de sus aspiraciones, es quien decide y prioriza con su sabiduría colectiva qué intereses nacionales deben seguirse, cuáles son vitales e importantes y cuánto invertir en su búsqueda y defensa⁶. Paradójicamente, en Colombia la tarea de definición de los intereses nacionales no se ha realizado democráticamente.

A diferencia de las vivencias colombianas, Nicaragua sí tiene definidos sus intereses nacionales, por cuanto se encuentran consignados en su Libro Blanco, publicado el 4 de febrero de 1980 donde claramente se plasma que el Archipiélago de San Andrés les pertenece. Dicho documento les ha servido durante los últimos veinte años de fundamento democrático para estructurar la demanda presentada ante la Corte Internacional de Justicia el 5 de diciembre de 2001.

En lo que hace al segundo riesgo, la situación creada por Nicaragua se ha manejado con una actitud pasiva y no se prevé el empleo del poder militar. Las Fuerzas Militares de Colombia deben realizar una efectiva presencia y demostración de su capacidad de disuasión en el área de El Caribe y utilizar herramientas estratégicas que inviten a Nicaragua a retroceder en sus intenciones sobre San Andrés. Colombia como país pacifista que apela al uso del derecho internacional, siempre atiende estas disputas o conflictos de carácter internacional a través del lenguaje diplomático y político. Las Fuerzas Armadas colombianas siempre se han dedicado a resolver los asuntos de seguridad interior, ante la existencia permanente de la violencia política e inestabilidad social producto de los conflictos, obligándolas a desplegar sus mayores esfuerzos operativos, logísticos y armamentistas a tareas vinculadas con los problemas domésticos y no a los más complejos planteamientos estratégicos de orden internacional.⁷ La gestión de fronteras ha circulado alrededor del poder de las ideas, disminuida ante la realidad de los obstáculos, aferrada a países idealistas que por naturaleza creen ciegamente en las organizaciones internacionales, los laudos arbitrales, la imparcialidad en los veredictos y a la ingenuidad diplomática. Al precisar en el tema de las islas, la estrategia no ha sido diferente, la actuación adolece de vigorosidad

.....

.....
 WARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. "Análisis concepto estado-nación", Conferencia Escuela de Guerra, 22 enero del 2004.

.....
 PARDO, Rodrigo y TOKATLIAN, Juan. *Política Exterior Colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?* Tercer Mundo Ediciones Uniandes. Segunda Edición, 1989. p.78.

y de un efectivo empleo del poder como característica dominante para superar la amenaza nicaragüense.

Frente a la reclamación actual de Nicaragua, y siguiendo esta misma tónica, irónicamente Colombia está analizándola⁸ a través de sus consejeros y de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores al parecer con la reserva, la responsabilidad y la seriedad que exige la defensa de nuestro Archipiélago de San Andrés y sus aguas jurisdiccionales, pero como siempre, permanece ausente el empleo de las herramientas del uso del poder en defensa de nuestros intereses soberanos.

En relación con el tercer riesgo, la experiencia de Nicaragua en este tipo de reclamaciones ante la Corte Internacional de La Haya supera a la de Colombia, por cuanto ellos ya han obtenido fallos favorables en procesos frente a Honduras e incluso contra los Estados Unidos. Por esto, se puede afirmar que posiblemente la tarea diplomática no nos dará la razón.

Nicaragua no es contrincante pequeño. No importa que se haya considerado una “banana republic”, o que durante decenios sus gobiernos hayan sido sacudidos por las sombras de la corrupción. Nicaragua es hoy el principal adversario de Colombia en los tinglados internacionales. Sobre la demanda en particular, sin estar al tanto de las memorias presentadas ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya y basados en los conceptos dados a conocer en diferentes publicaciones, pareciera que Colombia tiene todos los argumentos de hecho y de derecho lo suficientemente concluyentes para darle la razón del ejercicio de su soberanía en el Archipiélago de San Andrés.

Se conoce que son cuatro los fundamentos que soportan nuestra defensa⁹: Por un lado está la jurisdicción y autoridad pacífica ejercida en las islas por más de doscientos años. Punto muy favorable ante la Corte de La Haya como lo analizaremos más adelante. Por otro lado, está la Real Orden del 20 de noviembre de 1803¹⁰, en la que el gobierno Español por solicitud del Gobernador ONeill agregó a la Nueva Granada las Islas de San Andrés y la parte de la Costa de Mosquitos, desde el cabo de Gracias a Dios, inclusive hacia el río Chagres, segregándola de la Capitanía

(8) GAVIRIA LIÉVANO, Enrique. Op. Cit.

(9) RÍOS GONZÁLEZ, Gerney. Op. Cit.

(10) GAVIRIA LIÉVANO, Enrique. Op. Cit.

General de Guatemala.¹¹ Esta decisión obedeció a la necesidad de contrarrestar por parte de la Nueva Granada los asedios de Inglaterra sobre la Mosquitia y San Andrés. En tercer lugar, reviste gran importancia la manifestación del pueblo sanandresano, que desde 1822 decidió libre y espontáneamente adherirse a la constitución de Villa del Rosario de Cúcuta del 30 de agosto de 1821. Y finalmente, el Tratado Esguerra-Barcenas suscrito el 24 de marzo de 1928 y ratificado por ambos Congresos.

Por su parte, Nicaragua afirma que por geografía e historia las islas y cayos frente a sus costas son parte del territorio Centroamericano y específicamente suyas¹². Desvirtúa así la Real Orden de 1803 manifestando que la separación fue una comisión privativa de carácter administrativo sin efectos territoriales. Igualmente, afirma que el Tratado Esguerra-Bárceñas es nulo, ya que durante la firma y su ratificación se encontraba invadida por los Estados Unidos. Sobre el particular es necesario aclarar que las tropas norteamericanas ayudaban al gobierno nicaragüense a enfrentar la insurrección armada de César Augusto Sandino, y por lo tanto, no se trataba de una invasión.

Adicionalmente, Nicaragua cita que su plataforma continental en el Atlántico abarca el conjunto insular colombiano. No obstante, la influencia de la plataforma continental se limita hasta una profundidad de 200 metros, al analizar el mapa batimétrico¹³, se encuentra que entre el Archipiélago colombiano de San Andrés y Providencia y la plataforma submarina nicaragüense¹⁴ existe una semifosa extendida de norte a sur¹⁵, de profundidades mayores a 500 metros. Además, el Derecho del Mar considera que la proyección de la plataforma continental de un estado no contempla la posibilidad de involucrar territorios insulares pertenecientes a otros estados, y para efectos de límites se consagra la línea media o equidistante.

Con el mismo propósito, Nicaragua afirma la inexistencia de un verdadero gobierno nacional entre 1909 y el 19 de julio de 1979.

.....

Real Orden expresaba lo siguiente: "El Rey ha resuelto que las islas de San Andrés y la parte de la Costa de Mosquitos queden segregadas de la Capitanía General de Guatemala y dependientes del Virreinato de Santafé".

BOGOTÁ, 1803. ORA, Augusto. Op. Cit.

EL-ANCO, José A. "Los Fondos Marinos De San Andrés y Providencia: El archipiélago no hace parte de la plataforma continental de Nicaragua", Tomado de Revista Credencial Historia. (Bogotá - Colombia). Edición 161 Mayo de 2003.

Profundidades de: al oeste de Quitasueño 500 m., al oeste de Providencia más de 2.400 m., y al oeste de San Andrés más de 2.500 m.

Sin embargo, los antecedentes señalan otra cosa. La República de Nicaragua fue reconocida por la comunidad internacional en 1838, tras de lo cual celebró durante tal periodo un número cercano a 370 tratados internacionales con efectos jurídicos¹⁶. Así mismo, no se debe olvidar que ingresó a la Liga de las Naciones en 1919, a la ONU en 1945 como signatario de la carta de San Francisco, y a la OEA en 1948. Cabe resaltar que en la demanda inicial, Nicaragua inicia el recuento histórico a partir de 1821, fecha de la independencia de las Provincias Unidas de Centro América. Se enfoca en las supuestas “injusticias” que se habrían cometido contra su país, a través de lo cual pretende despertar la sensibilidad de los jueces de la Corte Internacional, buscando un fallo supuestamente en equidad más que en derecho, y aparecer así como el país débil que ha sido subyugado por el más fuerte. Se apoya entonces en los desarrollos dados después de la aparición del Derecho del Mar, y particularmente en las nociones de “Plataforma Continental” y “Zona Económica Exclusiva”. Sus argumentos intentan convencer a la Corte de La Haya de que “sus espacios marítimos en el Mar Caribe han sido más que partidos en dos por la pretensión colombiana, mucho más poderosa que la de Nicaragua”.

Por lo tanto, y a pesar de tener los derechos absolutos existe la posibilidad, si no tenemos calidad en la gestión profesional y el control juicioso del proceso, de perder soberanía en los estrados judiciales. Durante el año 2001 y 2002, la Corte Internacional de Justicia ha conocido cuatro casos sobre disputas territoriales y fronterizas tanto marítimas como territoriales que abarcan tres continentes e implican a tres países latinoamericanos (Nicaragua frente a Honduras por un lado y frente a Colombia por otro), dos africanos (Benin y Níger) y dos asiáticos (Indonesia y Malasia).¹⁷

El último caso hace referencia al diferendo presentado entre Malasia e Indonesia en el cual se disputa la soberanía de dos islas diminutas, rodeadas por el mar Celebes al noroeste de Borneo, llamadas Pulau Ligitan y Pulau Sipadan. En resumen, sobre este caso la Corte inicialmente propone la línea equidistante y luego se pregunta si existe alguna circunstancia especial o algún factor

(16) RUIZ Tinoco, Documentos de la Universidad Nueva Granada, 2003.

(17) PERAZA PARGA, Luis. “Nicaragua y Colombia ante la Corte Internacional de Justicia” Noviembre, octubre del 2003

de relieve que requiera que ese inicial señalamiento sea ajustado para lograr resultados equitativos. Indonesia solicitó la aplicación del famoso *Uti Possidetis Juris* basándose principalmente en un título convencional: el Tratado Internacional entre Gran Bretaña y Holanda de 1891. Malasia contradice estos argumentos alegando una interpretación omnicompreensiva del Tratado lo cual lleva a considerar que el único propósito del mismo era establecer las respectivas posesiones de tierra de Gran Bretaña y Holanda sobre las islas de Borneo y Sebatik.

El diferendo finalizó con sentencia del 17 de diciembre del 2002 y basándose en argumentos de autoridad y efectiva posesión sobre las islas, elementos ya convertidos en jurisprudencia por la Corte Internacional de Justicia, resuelve que el territorio en disputa es de quien haya demostrado estas condiciones, motivo por el cual otorgó a Malasia las islas mencionadas. Valdría la pena que este proceso fuera analizado en profundidad por los defensores de nuestros derechos sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia.

Un cuarto riesgo es que existen factores geopolíticos que pueden atraer la atención de otros países. No es extraño que se estén desarrollando acciones secretas contra Colombia para facilitar la construcción de un canal interoceánico en Nicaragua o apoyar el argumento de la necesidad económica relacionada con la explotación de petróleo.

El primer factor de carácter político-jurídico está sustentado en los posibles yacimientos petrolíferos de la zona y las concesiones que en aguas territoriales dio Nicaragua a compañías multinacionales¹⁸. Interesan a todos los participantes los indicios de reservas petroleras y la potencialidad de la existencia de este recurso en áreas marinas y submarinas. Y es claro que no se trata de argumentos sin respaldo debido a que el Instituto Geocientífico de Japón confirmó la existencia de petróleo, con un potencial de 500 millones de barriles en un solo campo y hasta 100 billones de pies cúbicos de gas natural¹⁹. Nicaragua está creando por su parte un ambiente propicio política y jurídicamente para que los interesados en la explotación que ofertan las licitaciones se cons...

¹⁸ DEPARTAMENTO E2, Apreciación Inteligencia Conflictos Potenciales, Bogotá, 2003.

¹⁹ Artículo en el diario La Prensa, Panamá, 14 de julio de 2002.

tituyan en la punta del iceberg que destruya los planteamientos de nuestro país. Colombia por su lado no tiene plena conciencia sobre la importancia estratégica del archipiélago de San Andrés y posee una legislación compleja y desfavorable que no atrae a compañías externas. A este respecto, a decir del senador Hugo Serrano Gómez, “por negligencia de diferentes gobiernos, que han pensado que el gas de La Guajira es suficiente para abastecer el mercado interno, jamás se ha preocupado por explotar en el sector de San Andrés”.

Se concluye que son muchos los interesados en el Archipiélago de San Andrés y por ende son manifiestos los riesgos que enfrenta Colombia para ejercer una eficaz defensa de la integridad territorial. Nicaragua desea este territorio como bastión económico para salir de la pobreza y para solucionar sus problemas políticos internos. Y lo más crítico es que Colombia pareciera ser el menos interesado, porque hasta la fecha utiliza estrategias que no son las más idóneas. Las actitudes y acciones de los gobiernos han sido pasivas, en posición de defensa y no de ataque, ignorando el empleo del poder estratégico nacional y, lo que es más, desconociendo la posibilidad de una eventual confrontación bélica. La escasa unidad nacional en el sentido patrio se demuestra a través de la ola de indiferencia que rodea el problema.

¿Y cómo volver fortalezas estas debilidades? Indiscutiblemente cambiando de estrategia. Es fundamental promover y diseñar un proyecto de desarrollo integral del Archipiélago, fomentando y preservando los valores culturales de los isleños y de su medio ambiente, haciéndolos parte activa del territorio colombiano ya que ellos se convertirán en la voz viva en defensa de su identidad nacional.

Tampoco podemos optar por sustraernos a la jurisdicción de la Corte Internacional de La Haya como se pretendió, sino que debemos entrar a liderar el proceso y no sólo plantear una posición de defensa frente a las demandas de Nicaragua. Debemos estar alertas para atacar enérgicamente cualquier actitud de desconocimiento de nuestra soberanía y de irrespeto a los tratados internacionales.

La Corte Internacional de La Haya debe tener en cuenta que al tomar su decisión ésta puede suponer que todo un pueblo que se ha sentido colombiano durante siglos sea convertido de repente en nicaragüense, quitándole así toda identidad con la tierra que los vio nacer.

Bibliografía

BLANCO, José A. "Los Fondos Marinos De San Andrés y Providencia: El archipiélago no hace parte de la plataforma continental de Nicaragua", Tomado de *Revista Credencial Historia*. (Bogotá - Colombia). Edición 161 Mayo de 2003.

Boletín Información, División Externa, CGFM., Bogotá, 14 mayo 2003.

Conferencias CAEM 2004, *Fundamentos de la Lógica Estratégica*. ESDEGUE. Tópico 15, pagina 47.

Constitución Política de Colombia, 1991.

Coronel RUIZ Tinoco. *La Reclamación de Nicaragua sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia y el Mecanismo ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya*. Universidad Nueva Granada. Instituto de Estudios Geoestratégicos, Bogotá, 2003.

Coronel SALAZAR, Juan. "Pensamiento Geopolítico De Estados Unidos de América".

División Inteligencia Estratégica Externa, Departamento D-2, Estado Mayor Conjunto, Conflictos Potenciales CGFM.

GAVIRIA LIEVANO Enrique. "Las Pretensiones De Nicaragua Sobre San Andrés: Su Demanda Ante la Corte Internacional de Justicia" *Revista Credencial*.

General GARCÍA ECHEVERRY, Daniel. *Horizontes Geopolíticos Colombianos*, Colección de Oro del Militar Colombiano, Tomo XXI, Bogotá 1991.

PARDO, Rodrigo. TOKATLIAN, Juan. *Política Exterior Colombiana: ¿De La Subordinación a la Autonomía?* Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes. Segunda Edición, 1989.

PERAZA PARGA, Luís. *Nicaragua y Colombia Ante La Corte Internacional de Justicia*, Noviembre, octubre del 2003.

RÍOS GONZÁLEZ, Gerney. *Colombia Indiferencia Sin Límites*, Fundación Centro de Estudios Andino. Primera edición. Bogotá. 1998.

ZAMORA, Augusto. El Litigio Territorial Colombia-Nicaragua, *Revista Envió Nicaragua*.

Seguridad Global y Regional

Una Aproximación al Estudio de la Seguridad¹

Rubén Sánchez David y

Federmán Antonio Rodríguez Morales

En el mundo actual, unificado por el desarrollo de las dinámicas transnacionales, la ciencia y la tecnología, expuesto a la erosión de las fronteras y a las amenazas de nuevo cuño, los dispositivos militares son insuficientes para conjurar el sentimiento de inseguridad individual y colectiva que incide en la construcción de un nuevo orden internacional.

Dado que toda acción estratégica parte de una representación de la realidad en la que lo particular se ordena en una visión de conjunto que permite manejar categorías abstractas, el objetivo del presente artículo es brindar un mapa de referencia que permita un acercamiento al estudio de la seguridad a partir de

.....

Este artículo es un producto del proyecto de investigación "La seguridad democrática: concepto y realidad", adscrito a la línea de investigación "Seguridad regional e internacional" del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario. Dado que el objetivo de este proyecto es realizar un diagnóstico de la Política de Defensa y Seguridad Democrática de la Administración Uribe (2002-2006) a la luz de su noción de seguridad democrática, con este artículo se ha decidido ofrecer una primera aproximación al estudio de la seguridad en general, en aras de utilizarlo posteriormente como marco de referencia para aplicar la práctica política de la seguridad democrática en Colombia. Así mismo, este avance de investigación es el resultado de una serie de discusiones periódicas sostenidas con los miembros del Grupo de Investigación en Seguridad -GIS vinculado a las Facultades de Ciencia Política y Gobierno, y de Relaciones Internacionales, en especial con su directora Stéphanie Lavaux. En el cargo, los argumentos expuestos sólo comprometen a los autores.

preguntas clave que esclarezcan un panorama frente al cual no reina la unanimidad y que requiere claridad conceptual. Una vez desbrozado el camino, la reflexión se centra en dos paradigmas de seguridad – el realista y el liberal- que trascienden lo explicativo y se adentran en el terreno de lo operativo, lo que lleva a estudiar sus derivaciones conceptuales y, por ende, sus propuestas políticas.

1. Cuatro preguntas iniciales

Toda investigación se inicia a partir de preguntas que no tienen respuestas satisfactorias o que suscitan nuevos interrogantes. Con respecto al análisis que se expresa en el presente artículo, cuatro son las preguntas que justifican y dan sentido a la reflexión que en él se desarrolla, a saber: ¿por qué estudiar la seguridad? ¿Cuáles deberían ser los criterios para abordar un estudio de esta naturaleza? ¿Cuál ha sido el paradigma utilizado tradicionalmente para comprender la seguridad y hasta qué punto su dominio ha permanecido inquebrantado? Y, finalmente, ¿es posible usar un enfoque distinto al tradicional?

La respuesta a la primera pregunta ofrece tres razones para estudiar la seguridad: el deber ético y físico de proteger a los actores objeto de seguridad, la necesidad de establecer marcos teóricos para entender las relaciones que subyacen a las apariencias, y la obligación de incentivar el debate teórico y político en un escenario que históricamente ha sido dominado por las imposiciones doctrinales.

La segunda pregunta permite definir el abordaje de este estudio a través de la definición de tres criterios: el primero es la elección de la disciplina de las Relaciones Internacionales como base de nuestra discusión, lo cual es una decisión viable en tanto que aquella tiene como objeto principal estudiar la seguridad; el segundo es un criterio deductivo/inductivo, y consiste en comprender la evolución de la seguridad a través de la relación constitutiva o de dependencia mutua entre la práctica política y el desarrollo teórico; el tercer criterio es epistemológico, y sugiere

entender el desarrollo conceptual de la seguridad en función del debate entre paradigmas.

Por su parte, las respuestas a las tercera y a la cuarta preguntas ofrecen el punto de partida de la discusión teórica por cuanto se demuestra que el estudio de la seguridad en la disciplina de las Relaciones Internacionales ha sido dominado por el paradigma realista, al tiempo que se obliga a pensar si existe un paradigma que sea tan sólido como aquel y, por ende, que pueda servir de sustento a la construcción de modelos operativos de seguridad. Como se observa en la respuesta a la cuarta pregunta, un paradigma con estas características es el liberal que bebe en las mismas fuentes teóricas del realismo. Por lo tanto, la aproximación teórica que se ofrece sobre la seguridad se plantea como una discusión entre los paradigmas realista y liberal. A continuación se profundizan las respuestas dadas a estas preguntas.

1.1. ¿Por qué estudiar seguridad?

Desde un comienzo debe quedar claro que las razones para adelantar un estudio sobre la seguridad trascienden el clima político desatado por los atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Aquellas son más profundas, y configuran una preocupación de vieja data.

La primera razón es la necesidad ética y física de buscar la supervivencia y de asegurar la existencia de los actores objeto de la seguridad: ¿cómo entender una sociedad que no aspire a la seguridad, si aquella se constituye en el fundamento de cualquier tipo de transacción, sea política, económica, social o de otra naturaleza? Indudablemente, ésta es una preocupación muy vieja. Nicolás Maquiavelo (1469-1527) vinculó el tema de la seguridad al ejercicio del poder y a las armas, y su fundamentación teórica y su sustentación filosófica se encuentra en el siglo XVII con el surgimiento del Estado-Nación. En un momento en que Europa se encontraba azotada por constantes guerras de religión, Thomas Hobbes (1588-1679) planteó la necesidad de crear una institución (en su versión original fue denominada *Common-Wealth*,

pero en términos contemporáneos debe ser entendida como Estado) que se alzara por encima de los hombres con el propósito de proveerles seguridad conforme aminoraba los conflictos entre ellos. Este objetivo fue tan importante para Hobbes que lo propuso como la justificación de la existencia misma de dicha institución². A pesar del amplio desarrollo posterior de las teorías sobre seguridad, no cabe duda de que el pensamiento de Hobbes trazó el punto de partida del debate; desde su propuesta, la existencia del Estado moderno ha estado atada a la seguridad. El lenguaje universal de Hobbes implicó que sus ideas no tendrían tiempo ni lugar, en especial, su justificación de la necesidad de proveer seguridad ha permanecido inquebrantable hasta nuestra época³.

La segunda razón es la obligación de explicar de forma sistemática las relaciones entre variables que subyacen a lo aparentemente concebido sobre la seguridad y, por ende, de evitar los grandes mitos asociados a su comprensión, como el hecho de que la seguridad se expresa como un estado caracterizado por la ausencia de amenazas, olvidando que, en su lugar, puede corresponder a la búsqueda de un espacio que permita desarrollar las capacidades de los distintos actores del sistema internacional: la seguridad no puede ser entendida como una utopía, sino más bien como un proyecto en construcción, en tanto no es posible eliminar todo tipo de amenaza; si se desconoce esta circunstancia es imposible construir modelos operativos.

La tercera razón es la tendencia generalizada a desarrollar el concepto de seguridad a través de la doctrina. No se puede afirmar que la formulación de doctrinas haya sido inútil, pues tal vía ha permitido sugerir inequívocas líneas de acción, en especial en el lenguaje diplomático, en cuyo escenario los jefes de Estado se han valido de este mecanismo para definir el alcance de la política exterior y de seguridad de sus respectivos países en un sector específico. En este escenario, los ejemplos más sobresalientes van desde la doctrina de la *raison d'Etat* que algunos Estados europeos, en particular el francés, pusieron en marcha desde el siglo XVII a fin de desplazar la moral de las decisiones estatales, hasta

(2) Thomas Hobbes, *Leviathan or the Matter, Form, and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and civil* caps. XIII y XVII, publicada en el sitio web www.gutenberg.org.

(3) Esta idea es expresada en la edición del *Leviatán* publicada por el Fondo de Cultura Económica. Thomas Hobbes, *Leviatán la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

algunos casos emblemáticos como el de la Doctrina Truman que sirvió de base para la implementación de la contención del comunismo durante la guerra fría⁴. Sin embargo, el uso de la doctrina se prestó también para innumerables excesos cuando se tradujo en términos dogmáticos. Además de los casos anteriores, existe uno ampliamente documentado en este sentido; es el de la Doctrina de la Seguridad Nacional en América Latina, cuyo objeto fue legitimar algunas dictaduras militares en la región, mientras los valores esenciales de la democracia, como el debate público y la participación ciudadana, eran plenamente desconocidos. Considerando este antecedente, se entienden las razones del Presidente Uribe de construir, por lo menos discursivamente, su política de seguridad con base en la noción de seguridad democrática, y de alejar su significado de aquellas “concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política (por cuanto) este gobierno no hace suyas concepciones de otras épocas como la ‘Seguridad Nacional’ en América Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como ‘enemigo interno’ ”⁵. Parece, entonces, que el mensaje de fondo del presidente es que la seguridad y la democracia deben ser inseparables, por ello qué mejor que construir una política de seguridad con base en la noción de la seguridad democrática.

1.2. ¿Cuáles deberían ser los criterios para abordar un estudio sobre la seguridad?

En aras de realizar un estudio sobre la seguridad, se propone seguir tres criterios esenciales. El primer criterio es la elección de la disciplina de Relaciones Internacionales como base de nuestra discusión. Dado que su entramado teórico y metodológico ha estado dedicado a explicar la seguridad a partir de la existencia de

..... *varios niveles de análisis*⁶, parece conveniente que ella sea el esce-

⁴ Mario Testoni Binnetti, “Doctrina”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1991, pp. 513-514.

⁵ República de Colombia, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, “Carta del Presidente de la República. Álvaro Uribe Vélez”, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, 2003.

⁶ El nivel de análisis es uno de los instrumentos más comunes en las teorías de las relaciones internacionales, por cuanto tiene la capacidad de delimitar la porción del sistema internacional que se desea explorar a través de la ubicación de espacios geográficos específicos, tratándose del sistémico, regional, nacional o individual. Barry Buzan, “The Level of Analysis Problem in International Relations”, en Ken Booth and Steve Smith, *International Relations Theory*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press,

nario privilegiado de un estudio sobre seguridad. Indudablemente, existen varias disciplinas que han hecho aportes contundentes al tema pero no se conoce una, aparte de las Relaciones Internacionales, que lo trate directa y completamente. Ello es explicable por cuanto la preocupación que dio vida a la disciplina fue justamente la inseguridad que caracterizó al mundo en el periodo de entreguerras. Después de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), Europa se encontró destruida y presa de un profundo temor ante la perspectiva de que se desatara una guerra similar, especialmente porque el Tratado de Versalles impuso condiciones demasiado onerosas para la Alemania vencida, lo que consolidó el nacionalismo germano.

Se entiende, entonces, por qué surge en este periodo el estudio de las Relaciones Internacionales como una disciplina autónoma dedicada al estudio de la paz y la seguridad internacionales, y por qué es el mejor escenario para adelantar un estudio sobre la seguridad.

El segundo criterio es inductivo/deductivo, y consiste en explicar la evolución de la noción de seguridad a través de una estrecha relación entre la evolución teórica y su práctica política constitutiva. Como la mayoría de las preocupaciones teóricas, las aproximaciones a la seguridad se han construido a través de la elaboración de leyes generales con base en casos particulares (método inductivo), o a partir de la utilización de modelos teóricos para explicar hechos concretos (método deductivo). La utilización del método inductivo se evidencia por el hecho de que la observación durante siglos del comportamiento de los Estados, en particular de los europeos, permitió edificar modelos generales de acción que buscaron asegurar su supervivencia en el sistema internacional. Entre estos modelos se encuentran el de la balanza de poder y el de la razón de estado. Por su parte, el método deductivo se expresa más claramente por la tendencia a explicar la realidad internacional de la mayor parte del siglo XX a través del paradigma realista, y por el hecho de que dicho paradigma se utilizó, además, como guía para la elaboración de las políticas exteriores de la mayoría de los países del mundo.

Lo interesante de la inducción y de la deducción es que, si bien se han planteado en la mayoría de las disciplinas como métodos de investigación opuestos, son mutuamente constitutivas. Esto es particularmente evidente en el caso de la seguridad, puesto que, como ya se estableció, la observación del comportamiento estatal permitió concebir paradigmas sobre seguridad, los cuales, a la postre, ofrecieron fundamentos a la elaboración de políticas exteriores; y viceversa, la observación del comportamiento estatal pudo ser generalizada porque existían previamente enfoques teóricos sobre la sociedad y el hombre, como los de Hobbes y de Maquiavelo, que permitieron ordenar tal observación. Por esta razón, es inevitable explicar la evolución del estudio de la seguridad a la luz de la relación constitutiva entre teoría y práctica, y entre inducción y deducción.

El tercer criterio es epistemológico, y supone comprender la evolución histórica de la seguridad a través del debate entre paradigmas, es decir, entre diferentes formas de concebir la seguridad. Además, dado que el estudio sobre la seguridad ha trascendido el plano netamente axiológico, para adentrarse en el ámbito operacional, se parte del hecho de que sobre la seguridad no sólo existen paradigmas, sino que, adicionalmente, subyacen explicaciones operativas que se derivan de éstos, y que tienen como propósito construir un sistema deductivo y/o inductivo para explicar relaciones que no son fácilmente observables. Así, un abordaje sobre la seguridad debe considerar los paradigmas que sostienen sus fundamentos filosóficos generales y los modelos teóricos que se derivan de ellos.

1.3. ¿Cuál ha sido el paradigma utilizado tradicionalmente para comprender la seguridad y hasta qué punto su dominio ha permanecido inquebrantado?

Tanto en la teoría como en la práctica política, el paradigma dominante ha sido el realista, por cuanto la necesidad de maximizar, mantener, expandir y demostrar el poder, una característica esencial del paradigma realista, ha estado presente en el pensa-

miento de grandes estadistas y ha configurado la mayoría de las políticas exteriores y de seguridad de los Estados en el mundo⁷, al tiempo que ha moldeado la discusión teórica.

Aunque en la disciplina de las Relaciones Internacionales no existe un hecho que sea tan contundente como éste, las razones que sostienen esta idea no son tan evidentes, en tanto que en algunos casos se ha olvidado su sustento original. Más exactamente, salvo por algunos manuales o estudios introductorios, la guía que propuso Thomas Kuhn para entender la evolución de la discusión teórica a través del concepto de paradigma se obvia cada vez más en el estudio de la seguridad.

Por esa razón es tan afortunado y bienvenido el estudio que John Vásquez hace con base en el pensamiento de Kuhn para explicar la forma como el realismo se constituyó en el paradigma dominante de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Publicado en 1998 con el título *The Power of Power Politics*, la obra de Vásquez logra su cometido al recordar la definición de paradigma, y de otros dos conceptos esenciales articulados por Kuhn: ciencia normal y revolución científica. A continuación se explican estos conceptos con el objetivo de entender el dominio del realismo y de discutir si éste ha llegado a ser desplazado.

En primer lugar, el concepto de paradigma, luego de algunas depuraciones, fue definido por Kuhn tan sólo en dos sentidos: como una matriz disciplinaria (*disciplinary matrix*), o como un ejemplo compartido (*paradigm as exemplar or share example*). La primera es entendida como el conjunto de asunciones fundamentales compartidas por una determinada comunidad científica. La segunda se entiende como los procedimientos que se siguen para resolver los problemas básicos de una disciplina⁸. Por lo tanto, ambas acepciones proponen un objetivo central de los paradigmas que permiten saber “lo que se conoce sobre el mundo, lo que se desconoce de éste, cómo se vería el mundo si uno quisiera conocer lo desconocido y, finalmente, lo que es válido conocer”⁹.

En este sentido, se puede decir que el paradigma realista no

(7) Una de las obras más interesantes sobre la relación del estadista y el Estado a la luz del realismo desde la Paz de Westfalia hasta el final del siglo XX es La Diplomacia de Henry Kissinger. Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York, Simón & Schuster, 1994.

(8) John Vásquez, “The role of paradigms in scientific inquiry : a conceptual framework and a set of principles for paradigm evaluation”, *The Power of Power Politics. From Classical Realism to Neotraditionalism*, Cambridge

(9) Traducción abierta de los autores de John Vásquez, *Ibid*, p.23.

podría ser más contundente en este aspecto. Entendido como matriz disciplinaria o como proveedor de soluciones a problemas comunes, el realismo marcó los límites del estudio de las relaciones internacionales al centrar su preocupación, como ya se estableció, en el mantenimiento, demostración y expansión del poder de los Estados, como respuesta a la inseguridad que se deriva de la naturaleza anárquica del sistema internacional; presunción ideológica que, a la postre, permitió relegar a un segundo plano a aquellos razonamientos idealistas, normativos o prescriptivos que atribuyen un alto papel a las instituciones internacionales como herramientas necesarias para la creación y la construcción de la paz y la seguridad internacionales.

Ahora bien, lo anterior tan sólo indica por qué el realismo es dominante, pero deja de lado cómo llegó a esta posición. Por ello es necesario tratar, en segundo lugar, el concepto de ciencia normal. Éste se entiende justamente como un estadio al cual llega una disciplina cuando un paradigma domina un campo de estudio. En términos generales, esta etapa está relacionada con la aparición de una obra sin precedentes que ha sido capaz de articular una serie de postulados sobre una realidad específica y, por lo tanto, de plantear la base de toda discusión en el seno de una comunidad científica. Indudablemente, en nuestro caso, *Politics Among Nations* de Hans Morgenthau, publicada en 1948, es una de las articulaciones más completas y sin precedentes que se han hecho sobre la realidad internacional. Pese a que anteriormente hubo trabajos similares, como *The Twenty Years crisis*, escrita por E.H. Carr o *International Relations* de James Bryce, la importancia de *Politics Among Nations* radica en que sus postulados se difundieron más ampliamente que los de cualquier otra obra. Esto quiere decir que la disciplina de las Relaciones Internacionales se constituyó como ciencia normal a partir de la obra de Morgenthau, por cuanto supuso la articulación completa del realismo¹⁰, y éste se convirtió en el paradigma dominante porque sus postulados fueron aplicables, en principio, a cualquier razonamiento sobre la realidad internacional.

.....
Ibíd., pp. 25-26 y
12-19.

El hecho de que el paradigma haya sido tan dominante en el comienzo de la discusión de la disciplina, no quiere decir que sea el único que ha moldeado el concepto de seguridad, pues si así fuese, ello implicaría aseverar que dicho concepto no ha evolucionado, lo cual estaría alejado de la práctica política y de la discusión teórica contemporáneas. En este sentido se requiere, en tercer lugar, usar otro de los conceptos de Kuhn, el de revolución científica, puesto que se refiere a “aquellos episodios (...) en que un antiguo paradigma es reemplazado, completamente o en parte, por otro nuevo e incompatible”¹¹. Kuhn asegura que para que ello sea posible, se requiere que exista en la comunidad científica una convicción de que los presupuestos fundamentales del paradigma han empezado a fallar en tanto que pierden su capacidad de explicación (Kuhn, 2002: 149). Pues bien, si se asegura que la disciplina de las Relaciones Internacionales ha llegado a este estadio, ello implicaría decir que los fundamentos de su paradigma dominante han empezado a presentar fisuras.

Sin embargo, en este caso no se puede ser tan categórico, pues si bien el realismo se ha criticado en varias oportunidades, éste aún posee una alta capacidad de explicación. Además, aunque se le han hecho numerosas críticas, tan sólo se pueden enunciar tres circunstancias en las que han podido ser sustentadas y fundamentadas cabalmente: 1) el debate ideológico entre el idealismo y el realismo que dio lugar a la aparición de la disciplina de las Relaciones Internacionales; 2) la necesidad manifiesta en la década de los setenta de crear nuevos marcos de referencia para explicar las crisis de los precios del petróleo y las nuevas amenazas que de ellas se derivaban, expresadas ya no en términos militares, sino en términos de vulnerabilidad y de dependencia energética; y 3) la obligación de entender, una vez terminada la guerra fría, la nueva naturaleza de los conflictos y de las amenazas. No obstante, estos hechos no son suficientes para considerar que el paradigma realista ha sido desplazado. A pesar de que han aparecido otros paradigmas en la disciplina de las Relaciones Internacionales con otro mapa de explicación que podrían suponer un desplazamiento del realismo, ello sólo se ha hecho en términos generales. En

.....
 (11) Thomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 149.

realidad, al hablar en términos de seguridad, no se puede decir que exista un paradigma que haya sustituido completamente al realismo. Más que hablar de una crisis o de una revolución científica debe mencionarse un debate entre los realistas y otros paradigmas.

1.4. ¿Cuál sería otro paradigma sobre la seguridad?

Dado que la idea de este artículo es ahondar no sólo en los postulados filosóficos y en los axiomas que han configurado los paradigmas esenciales sobre la seguridad, sino también en los conceptos operativos que se han derivado de aquellos, el debate más conveniente que debe surtir es entre los paradigmas realista y liberal. Podría pensarse, siguiendo la tradición de la disciplina de las Relaciones Internacionales, que el paradigma alternativo es el idealista; sin embargo, salvo algunas readaptaciones teóricas recientes, como el neoidealismo, sus postulados no tienen el acervo filosófico suficiente como para construir conceptos de seguridad que puedan llevarse a la práctica. Se requiere otro paradigma que lo contenga y de cuyos axiomas sea posible perfilar esquemas operacionales y alternativos al realismo, y el único con esta capacidad es el paradigma liberal. Este paradigma, fundamentado en las tradiciones de pensamiento más prolijas de occidente, ha sido la base no sólo de modelos políticos, sino también económicos que, ala postre, han sido muy útiles a la hora de identificar un amplio espectro de amenazas y, por ende, para edificar modelos alternativos a los convencionalmente establecidos por el realismo.

Esta postura ideológica no supone que las críticas a la concepción de seguridad se hayan hecho solamente desde el liberalismo. Lo que se sugiere es que el liberalismo es el único paradigma que tiene la capacidad no sólo de criticar al realismo sino, además, de proponer modelos de seguridad operativos. Por ello este artículo parte del hecho de que para entender el desarrollo del concepto de seguridad, se debe explicar privilegiadamente el debate entre los paradigmas liberal y realista, sin perjuicio de que se explique,

pero con menos profundidad, el contexto general de la evolución del concepto de seguridad que, por supuesto, desborda este debate.

En este sentido, la primera sección de este artículo tiene como propósito explicar el debate entre los postulados y axiomas del liberalismo y del realismo, en función de cómo cada uno de ellos entiende la seguridad. En la segunda sección se explica en términos generales las críticas que se le han hecho a la concepción realista de seguridad y cómo ha evolucionado la discusión teórica sobre la seguridad, a fin de entender el contexto en el cual se presenta el debate entre el liberalismo y el realismo; posteriormente, el análisis se centra en tres conceptos básicos de seguridad: la seguridad nacional, la seguridad humana y la seguridad democrática. Pese a que existe un sinnúmero de conceptos de seguridad que podrían derivarse del debate entre estos dos paradigmas, se han escogido sólo estos tres porque al explorar los dos primeros se permite delimitar el espectro de esta discusión, por cuanto la seguridad nacional es la concepción más restringida y la seguridad humana es la más amplia en términos de sus objetos de seguridad. Mientras la seguridad nacional se concentra en las amenazas de naturaleza militar contra el Estado, la seguridad humana se preocupa por el enorme espectro de amenazas que se ciernen sobre los individuos. Por su parte, la seguridad democrática se estudia por su relevancia para Colombia.

2. El debate entre los paradigmas liberal y realista

2.1. El debate ideológico inicial: idealismo vs. realismo

En la disciplina de las Relaciones Internacionales sólo hasta décadas recientes fue posible adelantar un estudio sobre la seguridad a partir de la disputa entre los paradigmas liberal y realista. Anteriormente, el debate en torno al tema se expresaba en los términos propios del idealismo y el realismo por cuanto la discusión teórica no permitía ir más allá. Por ello, se justifica, en aras de comprender fielmente la evolución histórica del concepto de

seguridad, que antes de explicar las incompatibilidades entre el liberalismo y el realismo, se ahonde en esa disputa inicial. A su vez, esta disquisición permite entender por qué, para explorar las distintas formas de acercarse a la comprensión de la seguridad, es mejor trocar la discusión entre el idealismo y el realismo, por el debate entre el liberalismo y el realismo; es más profunda y se apega mejor a la discusión contemporánea.

La confrontación entre el idealismo y el realismo empezó después de la Primera Guerra Mundial. A pesar de que en ese momento existió un profundo consenso sobre la necesidad de evitar el desenlace de otra guerra, las vías de acción que se propusieron para lograrlo plantearon un profundo debate ideológico entre dos nacientes escuelas de pensamiento: la realista y la idealista. Aquellas configuraron los dos caminos iniciales para entender la seguridad y marcaron el comienzo de las Relaciones Internacionales como disciplina científica en los términos sugeridos por Thomas Kuhn.

Los idealistas se preocuparon por los medios para impedir otra guerra a través del establecimiento de normas de conducta que garantizaran relaciones armónicas entre las naciones; en especial, concretaron el concepto de “seguridad colectiva” en una asociación de Estados en la cual todos se protegieran entre sí, en tanto que un ataque a uno de ellos sería considerado como un ataque a todos los demás. Los realistas sugirieron los tradicionales esquemas de la balanza de poder y de la seguridad nacional, con el objeto de garantizar la paz y la seguridad en el mundo. La balanza de poder fue concebida para disuadir a cualquier Estado de pretender la hegemonía en el sistema internacional, y la seguridad nacional se identificó con la seguridad del Estado. Como respuesta a este planteamiento, los idealistas adujeron que la balanza de poder era supremamente inestable porque en cualquier momento dicho equilibrio podía quebrarse, y que el concepto de seguridad nacional agudizaba el conflicto entre los Estados. Por consiguiente, invirtieron el argumento de los realistas: admitiendo que las circunstancias del entorno determinan la conducta humana, plantearon que al alterarlas podía modificarse el com-

portamiento de los actores. Dicha premisa fue utilizada como alternativa a la visión realista del mundo que destacaba las relaciones conflictivas entre los Estados, y llevó a proponer el diseño de normas internacionales de conducta enmarcadas por el Derecho Internacional y articuladas por la Liga de las Naciones.

Pese a la enorme importancia que posee este debate en la articulación original del concepto de seguridad, no es posible afirmar que éste haya mantenido su relevancia hasta nuestra época, dado que el idealismo quedó sin sustento empírico a partir del desarrollo de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría. En efecto, debido a la expansión de la lógica militar, los idealistas no tuvieron acogida como teóricos ni como asesores en materia de política exterior y/o de seguridad. No obstante, algunos autores han tratado de readaptar las tesis idealistas con el objeto de superar su marginación; este intento, empero, no ha sido suficiente para desplazar o, por lo menos, sugerir modelos alternativos al realismo.

Como ya se estableció, si se quiere realizar un debate completo sobre los presupuestos filosóficos que han moldeado el concepto de seguridad, es preciso adelantar una discusión con base en otro paradigma que contenga al idealismo y cuyos presupuestos sean tan sólidos como los del realismo. Este paradigma es el liberal. Dada su trascendencia histórica y filosófica, el liberalismo, al igual que el realismo, puede servir de sustento axiológico a la construcción de modelos teóricos de seguridad que sean operativos.

Se plantea así un camino interesante para explicar la evolución del concepto de seguridad, pues no hay duda de que si bien el realismo ha desbordado al idealismo en muchos aspectos y, en consecuencia, el debate entre estos dos enfoques adquiere simplemente un registro histórico, la disputa entre el liberalismo y el realismo advierte que al realismo se le ha criticado más allá del idealismo. Más aún, no se pueden entender debates teóricos contemporáneos, como el dado entre el neoliberalismo institucional y el neorealismo, si se utiliza el debate idealismo versus realismo, en tanto que el neoliberalismo institucional, salvo en algunos cuantos axiomas, no puede tener como sustento axiológico

al idealismo, requiere por definición los postulados del liberalismo para adquirir significado.

Por consiguiente, se necesita comprender el alcance del paradigma liberal en orden a entender las críticas viejas y nuevas que se le han hecho al paradigma realista y a sus derivaciones teóricas al abordar el tema de la seguridad.

En este orden de ideas, se explican a continuación los fundamentos filosóficos de los paradigmas realista y liberal con el propósito de sentar las bases para una discusión posterior de los puntos más sensibles que subyacen a este debate. Como una aclaración adicional, es preciso aclarar el hecho de que estos paradigmas hunden sus raíces en las tradiciones de pensamiento de la teoría política. Si bien el establecimiento de un puente entre la teoría política y las Relaciones Internacionales podría ser problemático, en tanto que el objeto de análisis de la teoría política es distinto al de las relaciones internacionales (mientras la primera se preocupa por la mejor forma de gobierno, el fundamento del Estado y el poder político, la segunda estudia la sociedad internacional en su conjunto), no es incoherente con el enfoque y la discusión que se ha tratado hasta ahora, pues los paradigmas de la disciplina de las Relaciones Internacionales inevitablemente son el resultado de los axiomas acuñados en la teoría política. Sin ellos no sería posible comprender la base filosófica y axiológica de la discusión sobre la seguridad.

2.2. Presupuestos del paradigma realista

Los realistas, identificados como una comunidad científica, aparecen en los primeros años del siglo XX con una inquietud particular: la guerra, las relaciones conflictivas entre los Estados, la evidente anarquía en la sociedad internacional y, por supuesto, el poder. Esta preocupación explica por qué, terminada la Segunda Guerra Mundial, el realismo se consolida plenamente como el referente más apropiado para entender el nuevo orden político y militar de la sociedad internacional y, en consecuencia, se adopta como el paradigma hegemónico de la disciplina de las relaciones internacionales. Desde el principio, algunos observadores vatic-

naron la desaparición de los mecanismos propios del clásico equilibrio de poder del concierto de Estados europeo. No obstante, la ambición soviética y estadounidense, expresada en su avanzada territorial y en la creación de áreas de influencia; el comienzo de la era nuclear; y la consecuente primacía de la geopolítica y de la dimensión militar de la seguridad nacional, supusieron lo contrario, en tanto que tales fenómenos crearon las condiciones necesarias para que los principios del realismo (*realpolitik*) guiaran, no sólo los debates académicos, sino también la práctica misma de la política exterior y la diplomacia de las nuevas superpotencias –en especial de Estados Unidos. En un contexto que exigía medidas tradicionales y una visión eminentemente pragmática se consolidó el realismo como el mapa mental capaz de responder a tal demanda.

Siguiendo una posible vía para construir paradigmas en el estudio de las relaciones internacionales, consistente en explicar la visión que se tiene de las unidades de análisis (actores) y de la sociedad internacional en general, la explicación del realismo se puede hacer en los siguientes términos:

Con respecto a las unidades de análisis, el Estado en tanto que objeto de referencia de la seguridad, así como ejecutor de las medidas que garantizan su propia supervivencia, es la unidad de análisis central para los realistas. Bajo este paradigma, el Estado es concebido como un actor racional en la medida que busca maximizar su poder sin importar que su actuación sea moral; y se expresa como una entidad monolítica en tanto que se entiende como una unidad cerrada, motivo por el cual el realismo relegó a un segundo plano el análisis interno de los procesos de toma de decisiones de los Estados, así como la relación de éstos con otros agentes sociales y de las relaciones entre los mismos agentes sociales. Al entender la política internacional como una lucha por el poder en un entorno anárquico¹² y, por ende, al hacer del poder la clave de explicación de los fenómenos internacionales¹³, las relaciones entre las unidades de análisis se entienden en un marco profundamente conflictivo (Dougherty y Pfaltzgraff, 1997;

(12) James Dougherty y Robert Pfaltzgraff, *Theorías en pugna en las relaciones internacionales*, Buenos Aires, GEL, 1993.

(13) Celestino Del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1994.

Del Arenal, 1994). Ello obedece a que la visión realista se fundamenta en buena medida en la visión pesimista del hombre de Thomas Hobbes (1588-1678). Este autor inglés, cuya visión pesimista fue marcada profundamente por la crisis generalizada y las constantes guerras de la Europa de su momento, tenía una noción muy particular acerca de los móviles que motivaban a los hombres. Para Hobbes, la conducta humana se ceñía a tres aspectos: 1) la competencia que impulsa a los hombres a atacarse para lograr su beneficio particular, es decir, convertirse en dueños de las personas y los bienes de los otros hombres, 2) la desconfianza que motiva la búsqueda constante de seguridad, y 3) la gloria, que se traduce en la necesidad de ganar reputación¹⁴.

Se entiende, en consecuencia, que la problemática de estudio sea la seguridad nacional entendida en términos militares y que aquella moldee por completo la visión del sistema internacional de los realistas. En efecto, la supervivencia del Estado en un entorno hostil, en el que surge un amplio elenco de amenazas existenciales, constituye el problema por definición de este paradigma¹⁵. En otras palabras, la sociedad internacional al estar caracterizada por la anarquía, entendida como la ausencia de un poder superior por encima de los estados, obliga a estos últimos a velar por su propia seguridad. La visión del mundo que se desprende de estas premisas ha dado lugar al modelo formal de la mesa de billar. Aunque esta imagen gráfica tiene un alto valor explicativo, es necesario no quedarse sólo en su enunciación a fin de entender cabalmente su significado. Se habla de "bolas de billar" para referirse a los Estados como entidades unitarias e impenetrables que se encuentran en conflicto o choque constante¹⁶. Así mismo, esta figura se utiliza para entender la clara división entre la política interna enmarcada por un orden estable y la política internacional caracterizada por una profunda anarquía.

Siguiendo nuestro segundo criterio para abordar la seguridad, consistente en explicar la relación entre práctica y teoría y entre inducción y deducción, se podría decir que existe una relación de dependencia mutua entre las premisas del realismo y el desenlace de algunos hechos que configuraron el contexto histórico en el

14) Thomas Hobbes, op. Cit., p. 102.

15) Esther Barbé, Relaciones Internacionales, Madrid, Tecnos, 1994, p.62.

16) Ibid.

que apareció. Inductivamente, se comprenden las razones por las cuales el paradigma realista encajó tan bien durante y después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, deductivamente, se podrían explicar los hechos desatados en esta época como resultado del comportamiento estatal que se deriva de la visión de la seguridad nacional de los realistas. Definiciones como la de Raymond Aron de la Guerra Fría como un estado de guerra latente y de paz imposible, pudieron ser una buena explicación de lo que fue este momento histórico, pero a su vez podría entenderse como un enfoque que impidió el establecimiento de relaciones armónicas entre las Unión Soviética y Estados Unidos. De cualquier modo, no podría afirmarse si la inducción prima sobre la deducción, o viceversa; más bien se tiene que afirmar que las dos son igualmente importantes y que se relacionan mutuamente.

Una vez expuesto el paradigma realista, se pasa a explicar los presupuestos del paradigma liberal. A fin de comprender el debate entre estos dos paradigmas, se explican los presupuestos del liberalismo y su crítica a los axiomas realistas.

2.3. Presupuestos del paradigma liberal

Una de las mejores formas de acercarse al estudio del paradigma liberal es empezar por advertir la complejidad que supone este ejercicio, por cuanto “el liberalismo, fenómeno histórico múltiple, es casi imposible de definir. Él mismo ha conformado buena parte de nuestro mundo moderno, y por ende refleja la diversidad de la historia moderna, tanto temprana como reciente”¹⁷.

Sin embargo, escoger este punto de partida podría confundir, en lugar de aclarar, el uso del paradigma liberal en el debate teórico sobre la seguridad, puesto que, una vez que se divisa su trayectoria histórica, es inevitable separar sus presupuestos del

(17) José Guilherme Merquior, *El liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p.15.

(18) Al tratar el liberalismo político, se puede encontrar desde el pensamiento de John Locke (1632-1704) hasta la obra de John Rawls (1921-2002). Sin lugar a dudas, Locke es el padre del liberalismo puesto que propuso la idea de que un gobierno sólo sería legítimo si éste se encuentra sustentado en el consentimiento de los individuos. En el caso de Rawls no cabe duda de que es el padre del liberalismo político moderno, en tanto que logró rearticular la noción del contrato y el espíritu del derecho natural a través de su famoso concepto del velo de la ignorancia. Por su parte, el liberalismo económico es igualmente prolijo. Desde el orden impuesto por Adam Smith (1723-1790) a la teoría económica se puede encontrar una enorme variedad de autores, como John Maynard Keynes (1883-1946), quien aseguró que los postulados de la teoría clásica –es decir la propuesta por Smith y Ricardo-, sólo eran aplicables a un caso especial y, por ende, para Keynes era necesario que el Estado utilizara instrumentos de política económica para estabilizar la economía. Igualmente, es posible hallar a Milton Friedman (1912-) quien critica la intervención excesiva del Estado propuesta por Keynes para proponer que su única función debe ser proveer “una estructura monetaria estable”.

desarrollo de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Tanto la teoría económica como la teoría política han hecho aportes al paradigma liberal, al punto que se puede llegar a hablar de dos tipos de liberalismo: uno político y otro económico. Por esta razón, siendo consecuentes con nuestro primer criterio de abordar este estudio desde la disciplina de Relaciones Internacionales, es preciso entender el liberalismo sólo a través de aquella, en el entendido que sus premisas son suficientes para construir modelos teóricos de seguridad que pueden ser operativos en la práctica.

Siguiendo la propuesta teórica que ofrece Andrew Moravcsik, es posible tipificar el paradigma liberal en la disciplina de las Relaciones Internacionales a través de tres premisas: a) el otorgamiento de una alta primacía a los actores sociales, y en especial a los individuos, en la elaboración de las políticas estatales, y la búsqueda de su bienestar a través de éstas; b) los Estados o las demás instituciones políticas representan a los actores sociales, por lo cual el comportamiento estatal está sujeto a la presión que éstos ejercen conforme a sus intereses individuales fundamentados racionalmente; y c) el sistema internacional interdependiente configura el comportamiento estatal¹⁹. Es claro, entonces, que el liberalismo cuestiona la visión que posee el realismo sobre sus unidades de análisis (actores) y la forma como entiende a la sociedad internacional.

En efecto, el liberalismo desborda el ámbito estatal por cuanto otorga un papel fundamental a los actores sociales en la elaboración de las políticas exterior y de seguridad. Tal como se estableció, para los liberales toda política exterior y de seguridad debe buscar el bienestar de los actores sociales.

Al concebir al Estado, no como un actor monolítico, sino como un representante de los actores sociales, el liberalismo plantea que los "Estados no maximizan (...) concepciones de seguridad homogéneas y fijas de seguridad, soberanía o riqueza *per se*, tal como los realistas (...) tienden a asumir"; en su lugar, aquellos buscan "interpretaciones particulares y combinaciones de seguridad y soberanía preferidas por los grupos domésticos poderosos". Ello se explica porque "cualquier propósito estatal -incluso pre-

.....
 (19) Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", en *International Organization*, Vol. 51, No. 4 (Autumn, 1997), pp. 516, 521

ocupaciones aparentemente fundamentales como la defensa de la soberanía política y legal, la integridad territorial, la seguridad nacional o la riqueza económica- varía decisivamente con el contexto social?". Ya no se parte de un único interés nacional que imponga directrices en un solo sentido; en su lugar, aquél es el resultado de un proceso de discusión entre los actores sociales, los cuales, sin embargo, no tienen la misma capacidad de influencia".

Este proceso de construcción del interés nacional adquiere su lógica particular porque se concibe a los actores sociales como agentes racionales que buscan maximizar su propio interés. Por lo tanto, se podría asegurar que sólo en este sentido podría existir una similitud entre el realismo y el liberalismo. Sin embargo, que el liberalismo entienda a los actores sociales como agentes racionales, no quiere decir que ellos se comporten como lo sugieren los realistas. Por el contrario, su racionalidad los lleva a actuar en otro sentido al considerar que una sociedad internacional interdependiente puede llegar a aminorar el conflicto entre los actores.

En resumen, a diferencia del realismo, que explica el comportamiento estatal sólo en relación con la naturaleza anárquica del sistema internacional, el liberalismo lo hace en función no sólo del ámbito internacional sino también del doméstico. Para este paradigma, las fuerzas transnacionales y los actores domésticos así como la presión que éstos ejercen sobre las políticas estatales, son esenciales en la comprensión de la seguridad²².

3. Derivaciones conceptuales de los paradigmas

3.1. Generalidades de la ampliación del concepto de seguridad

Antes de dar curso a la discusión conceptual que se deriva del debate entre los paradigmas liberal y realista, es preciso analizar cómo ha evolucionado el concepto de seguridad en función de las críticas al realismo. Tal como se establece más adelante, estas crí-

(20) Traducción abierta de los autores de Andrew Moravcsick, *Ibid.*, pp. 519-520.

(21) *Ibid.*, p. 518.

(22) *Ibid.*, p. 513.

ticas no han provenido solamente del liberalismo, sino también de otros enfoques como el constructivismo. A pesar de las numerosas críticas al paradigma realista, sólo el liberalismo ha formulado una crítica contundente, por cuanto ofrece un sustento axiológico sólido para desarrollar modelos de seguridad operativos. Es decir, una buena crítica no sólo ataca los fundamentos de una propuesta, también ofrece modelos alternativos que puedan ser aplicados en la práctica. El más claro, en este sentido, es el modelo de la seguridad democrática que se expone en la siguiente sección y que tuvo su desarrollo más refinado en 1990 con los aportes de la Comisión Sudamericana de Paz. A continuación se reseña un cierto número de críticas que se han hecho a la concepción restringida de seguridad defendida por los realistas.

Tal como se acotó, la lógica realista dominó buena parte de la guerra fría. Sin embargo, hubo expresiones que abogaron por una ampliación del concepto de seguridad de los realistas. Una de las primeras se encuentra en el famoso artículo *Redefining Security*, escrito por Richard Ullman y publicado en la revista *International Security*. En este artículo se parte del hecho que desde la década de 1940 las administraciones en Washington han definido la seguridad nacional en términos militares, debido a que los líderes políticos en Estados Unidos han encontrado más fácil concentrarse en las amenazas militares, reales o imaginadas, que en las que no lo son propiamente. Siguiendo este diagnóstico, Ullman se propone problematizar la noción de seguridad nacional, pues, según él, “concebir la en términos sólo militares plantea una imagen falsa de la realidad e, incluso, una doble amenaza: en primer lugar, los Estados al concentrarse en las amenazas militares ignoran otras que pueden ser mucho más peligrosas; y en segundo lugar, la seguridad nacional definida sólo en términos militares agudiza la inseguridad mundial”²³.

A partir de los aportes de Ullman se empezó a abrir la agenda de seguridad, como una iniciativa que se consolidaría a través de algunos desarrollos teóricos como los realizados por Barry Buzan en su artículo *New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century de 1991*. En un momento en que el sistema internacional

23) Rubén Sánchez David (et. Al), *Seguridades en construcción en América Latina*, Tomo I: El Círculo de Colombia, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, Bogotá, Centro Editorial del Rosario, 2005, p.

empezaba a registrar profundos y duraderos cambios con motivo de la caída del muro de Berlín y la fragmentación de la Unión Soviética, este autor cuestionó la rearticulación que manifestaría el concepto de seguridad en el siglo que iniciaba, no en un sentido cronológico, sino en función de una renovada configuración del poder del sistema internacional. De esta manera, "construyó cinco conceptos de seguridad relacionados respectivamente con cinco sectores: la seguridad militar, que consiste en las capacidades armadas y defensivas de los Estados en función de las intenciones percibidas de otros Estados; la seguridad política, que consiste en la estabilidad organizacional de los Estados y de su sistema de gobierno; la seguridad ambiental, basada en el mantenimiento de la biosfera planetaria como el soporte esencial de la vida; la seguridad societal, entendida como la habilidad de las sociedades para reproducir sus modelos tradicionales de lenguaje, cultura y asociación, componentes esenciales de su identidad nacional; y la seguridad económica, que consiste en el acceso a recursos financieros y comerciales necesarios para sostener niveles aceptables de riqueza y poder estatal"²⁴.

Por su parte, Keith Krause y Michael Williams²⁵, trataron de ofrecer un estudio sistemático sobre la ampliación de los estudios sobre seguridad, más que de la agenda, contrastando la *disciplina autoritaria* de la concepción neorrealista de la seguridad sustentada en una ilusión de objetividad científica²⁶ y las perspectivas críticas o constructivistas sobre la seguridad, basadas en la creencia de que las amenazas a la seguridad son construidas y están atadas a un proceso de *securitización*²⁷.

Posteriormente, nuevamente Buzan, pero esta vez junto con Ole Wæver y Jaap de Wilde, en *Security: A framework for Analysis* profundizaron esta definición amplia y comprehensiva de la seguridad y propusieron una metodología que permite examinar diferentes niveles de análisis, con sus respectivos actores y dinámicas, en los sectores mencionados (militar, político, económico, societal y ambiental). Además, plantearon un método operacio-

(24) Barry Buzan, "The New Patterns of Global Security in the Twenty-First century", en *International affairs (Royal Institute of International Affairs - 1944)*, vol. 67, No.3, Oct., 1991) p. 433.

(25) Keith Krause and Michael Williams, "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", *Mershon International Studies Review*, vol.40, Issue 2 (Oct., 1996), pp. 229,254.

(26) *Ibid.*, pp. 231,235.

(27) *Ibid.*, pp. 242,247.

nal constructivista para distinguir la *securitización* (proceso mediante el cual un problema, a través de una construcción social por parte de la opinión pública, es presentado como una amenaza a la existencia de los actores en cuestión u objetos referentes de la seguridad) y la politización (proceso a partir del cual un asunto se constituye simplemente en parte de una política pública)²⁸.

En la década de los noventa no sólo se ampliaron los estudios y la agenda de seguridad en el norte, también se dieron a conocer concepciones alternativas y subalternas desde el tercer mundo. Entre ellas se pueden mencionar a Amitav Acharya y Mohammed Ayoob. El primero señaló que la concepción de seguridad dominante es desafiada desde el tercer mundo porque en este contexto, principalmente las amenazas, ya no tienen un origen interestatal sino intraestatal, a lo que se agrega que la seguridad nacional está sustentada en una noción de "nación" que en muchos países del tercer mundo es inaplicable. Además, en estos casos, el Estado puede, más que proteger, ser el origen mismo de la inseguridad. En este orden de ideas, para Acharya, tener en cuenta al tercer mundo en los estudios de seguridad contribuye a repensar el tradicional sistema de estados surgido de la Paz de Wesfalia²⁹. Por su parte, Ayoob concilió los principios del tradicional paradigma realista, en especial sus principios de anarquía y balanza de poder, con las amenazas que afectan al tercer mundo. Dichas amenazas no sólo son externas, sino también internas, en la medida en que se relacionan con la debilidad de los regímenes de gobierno y de las estructuras estatales tanto en términos territoriales como institucionales³⁰.

3.2. De la seguridad nacional a las seguridades democrática y humana

El concepto tradicional de seguridad nacional de los realistas, limitado a la defensa del Estado hace referencia a las amenazas militares; de carácter defensivo, encuentra su fundamentación,

28. Brian Wæver and De Wilde, *Security. A Framework for Analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998, pp.1-45.

29. Amitav Acharya, "The Periphery as the Core : The Third World and Security Studies", en Keith Krause y Michael Willia, *Critical Security Studies*, University Minesota Press, 1997.

30. Mohamed Ayoob, *The Third World Security Predicament. State Making, Regional Conflict, and the International System*, London, Lynne Rienner Publishers, 1995, p.9.

en primer lugar, en los enfoques de Maquiavelo y Hobbes quienes vincularon el ejercicio del poder a la fuerza de las armas y, en segundo lugar, en la existencia de un sistema internacional compuesto sólo por Estados soberanos.

Ya quedó claro que con el fin de la guerra fría se inició una transición conceptual. De la perspectiva de la guerra fría que visualizaba un enemigo que impulsaba acciones de Estado, con un fuerte peso militar, se pasó a otra situación en la cual las amenazas son difusas, muchas de ellas desligadas de actores estatales e, incluso, desterritorializadas. De hecho, el realismo analiza los fenómenos internacionales enfatizando la conflictividad y no ofrece respuestas a prioridades distintas a las de carácter defensivo, mientras una aspiración central de muchos de los nuevos actores transnacionales que han emergido en el escenario internacional con importantes capacidades de acción global es avanzar hacia la formación de un nuevo orden global que centre su atención en problemas distintos a los que plantea la seguridad nacional. Para ellos, la principal prioridad es la paz, asociada directamente a lo social, la justicia y la gobernabilidad en la medida en que el problema de la inseguridad creciente es transnacional pero generado en espacios locales. Por ello, desde las universidades, algunas agencias internacionales y en las mismas políticas de los Estados se han promovido algunos conceptos alternativos como los de seguridad democrática y seguridad humana, cuyo sustento filosófico hunde sus raíces en los presupuestos del paradigma liberal, en especial por la importancia puesta en la protección de los individuos como objetos centrales de la seguridad.

3.2.1. La aparición de la seguridad democrática

El concepto de seguridad democrática se ha desarrollado directa o indirectamente en dos regiones geográficas aparte de Colombia: en Centroamérica, a través del Tratado Marco de Seguridad Democrática celebrado en 1995 por los presidentes de Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Panamá, y en el Cono Sur, a partir del concepto de seguridad democrática regio-

nal como camino conceptual válido para explicar la transición democrática en la región a finales de la década del ochenta. Sin embargo, el desarrollo más riguroso del concepto se encuentra en un conjunto de trabajos recogidos por la Comisión Sudamericana de Paz (CSP). Por lo tanto, en aras de entender en términos normativos el concepto es suficiente resumir la posición de la CSP.

Los trabajos de la Comisión se realizaron con el propósito de replantear las nociones tradicionales de seguridad que habían regido en América del Sur durante el periodo de la guerra fría. La razón de hacerlo era que éstas habían impedido no sólo el pleno desarrollo de la democracia y la vigencia de los derechos humanos, sino también el proceso de integración de la región³¹.

Según la Comisión, en América Latina, el concepto de seguridad de una nación se había confundido con el de defensa y el de seguridad militar, dando paso al desarrollo conceptual de expresiones como la Doctrina de Seguridad Nacional cuyo espíritu se concentraba estrictamente en los aspectos de defensa, por lo cual el desarrollo se convertía en un simple instrumento de política militar, mientras aquella se alejaba de las nociones de democracia, autodeterminación y equidad³².

Con esta misma lógica, la Comisión argumentaba que en el plano externo también era nocivo confundir la política exterior y la defensa, porque mientras la primera está “destinada a eliminar los riesgos provenientes del exterior y a crear un ambiente regional e internacional de paz y cooperación”, la segunda “constituye el recurso más extremo y que siempre debe tratar de evitarse”³³. De hecho, la importancia de articular la política de defensa en el marco de la política exterior se encuentra en que la primera ha definido sus objetivos democráticamente por el país y las autoridades.

Para la Comisión, los problemas de la conceptualización de la seguridad en América Latina no sólo residían en estas confusiones, sino también en la misma identificación de las amenazas. Dado que para América Latina la principal amenaza era el subdesarrollo, no podía sostenerse que la respuesta fuera militar, ni

31) Juan Somovía y José Miguel Insulza (comps.), Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa, Santiago de Chile, Comisión Sudamericana de Paz - Nueva Sociedad, 1990, p. 7.

32) *Ibid.*, p. 7-8.

33) *Ibid.*, p. 9.

tampoco identificar su origen en el exterior. Por tal razón, la noción de la seguridad aplicada al contexto latinoamericano debía ser entendida de forma amplia y positiva, a fin de priorizar “la necesidad de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna”³⁴. De hecho, la CSP llegó a afirmar que:

“En la sociedad democrática, la seguridad de la nación es la seguridad de los hombres y mujeres que la componen, e implica, además de la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación y otras (...) es así como la ausencia de seguridad de los latinoamericanos es vista como inseguridad económica, producto del subdesarrollo, de la inexistencia de una infraestructura adecuada, de la insuficiencia productiva, de la existencia de estructuras económicas y sociales injustas, de una distribución regresiva del ingreso y de la ausencia de condiciones mínimas de subsistencia para amplios sectores de la población. Es vista, también, como inseguridad social, producto de la cesantía del hombre, del aumento de la delincuencia, de la ausencia de oportunidades, de la destrucción del sistema ecológico, de la existencia de insuficientes condiciones sanitarias, y del hacinamiento y las inadecuadas condiciones de vivienda. A su vez, todo esto deriva en inseguridad política al provocar, por un lado, frustración y graves tensiones sociales que amenazan de modo permanente la paz de la sociedad; y por otro, la tendencia a mirar todos estos problemas como amenazas e intentar combatirlos por la vía de la represión más que de la acción positiva”³⁵.

(34) *Ibíd.*, p. 7.

(35) *Ibíd.*, p. 7-8.

Los elementos de esta noción de seguridad están, por lo tanto, en el sector político y económico. Se encuentran en el sector político en tanto que uno de sus pilares es el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos que es, a la postre, el elemento crucial de la seguridad personal. Pero también en la necesidad de desarrollar las economías nacionales con el objeto de lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población a partir de la eliminación de la pobreza, la expansión económica y la modernización. Este propósito, según la CSP, es viable a través de la creación tanto de los mercados internos como de una integración selectiva en la economía mundial³⁶.

Este último aspecto evidencia la noción de seguridad ampliada de la Comisión, pues se centra no sólo en la política interna de los países que la adopten, sino que supone en el ámbito externo el logro de la integración política y económica de la región como un interés básico; todo ello circunscrito a un marco regional de seguridad.

No obstante, la aplicación de esta noción integral de seguridad enfrenta varias restricciones externas que están relacionadas con el hecho de que los países industrializados sean renuentes a aceptar los eventuales cambios que se pudieran ejecutar en esa dirección, "ya sea por razones ideológicas o porque ellos perciben esos cambios como amenazas potenciales a sus intereses de seguridad, [de hecho], el realismo geopolítico valora el *statu quo* como la situación más segura y, por lo tanto, sospecha de cualquier indicio que pueda alterar esa condición"³⁷.

De allí, según la CSP, la necesidad de establecer en América del Sur y en sus océanos adyacentes *zonas de paz*, que provean de seguridad a la región³⁸. Si bien este planteamiento se hizo poco antes de finalizar la guerra fría y, por ende, se hacía persiguiendo la construcción de una zona al margen del conflicto este-oeste, planteaba por primera vez algunas directrices destinadas a garantizar la autonomía de la región en materia de seguridad.

Se está entonces ante una de las primeras concepciones de seguridad alternativa que podrían ser aplicadas en la región y, sobre

(36) *Ibid.*, p. 8.

(37) *Ibid.*, p. 172-176

(38) *Ibid.*, p. 328.

todo, frente a la primera forma de entender sistemáticamente la noción de seguridad democrática.

3.2.2. La seguridad humana: del Informe del PNUD a la Declaración del Milenio

La primera expresión del concepto de seguridad humana fue la propuesta por el PNUD en su Informe sobre el Desarrollo Humano de 1994³⁹, el cual tuvo como propósito integrar en una categoría holística los nuevos desafíos que enfrenta el mundo.

El concepto de seguridad humana propuesto por Naciones Unidas enfatiza dos componentes principales: la libertad respecto del miedo y la libertad respecto de la necesidad, y los relaciona con todas las amenazas a la supervivencia y la vida digna de los seres humanos; por ello considera dos aspectos fundamentales: la seguridad ante amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y la represión, por un lado, y la protección ante los trastornos súbitos de los modelos de vida como las catástrofes naturales. Un mundo libre de temor es, en síntesis, el objetivo que plantea Naciones Unidas, lo que conduce a reconocer una nueva realidad internacional marcada por una exclusión social que va en detrimento de la estabilidad de los ciudadanos. En efecto, el sistema internacional ha cambiado de manera dramática en el curso de una década. Tal como lo plantea Francisco Rojas Aravena, los Estados dejaron de tener control sobre cinco áreas fundamentales: las comunicaciones, el desarrollo tecnológico, las finanzas, las inversiones, el comercio y las migraciones internacionales, lo que ha dado paso a percepciones de amenaza distintas a las tradicionales frente a las cuales los mecanismos tradicionales de defensa son inadecuados⁴⁰:

La seguridad humana centra su atención en siete dimensiones que forman un todo: 1) seguridad económica, relacionada con un ingreso digno; 2) seguridad alimentaria, que significa que toda la gente tenga acceso a alimentos básicos; 3) seguridad sanitaria, especialmente para las clases menos favorecidas; 4) seguridad

(39) PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano, Nueva York, 1994.

(40) Rojas Aravena, Francisco, Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI, en Rojas Aravena, Francisco y Goucha Moufida (Editores), Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz, UNESCO/FLACSO Chile, Santiago de Chile, 2002, p. 15.

ambiental, definida como un medio ambiente saludable; 5) seguridad personal, mediante la reducción de amenazas de tipo violento; 6) seguridad comunitaria, a través de la pertenencia a un grupo; y 7) seguridad política que permita a todos los individuos disfrutar de sus derechos básicos. La seguridad humana es un paradigma amplio y comprensivo que integra todos los elementos de la vida de tal forma que cuando se afecta uno de sus componentes, se afecta la totalidad, en el entendido que el Estado no puede estar seguro cuando sus ciudadanos no lo están pues la seguridad de aquél no es una finalidad en sí misma desvinculada de la seguridad de las personas.

En el informe de Naciones Unidas "Nosotros los Pueblos"⁴¹ se reforzó la idea de un estrecha relación entre los desafíos vinculados al desarrollo y la seguridad de las personas, las comunidades y la seguridad internacional. De este modo, la gobernabilidad democrática, el crecimiento con equidad y la superación de la pobreza se convirtieron en requisito para alcanzar la paz en los ámbitos internacional, regional y local.

El concepto de seguridad humana también se incorporó como un tema esencial en el Informe del Milenio de las Naciones Unidas de septiembre de 2000, aprobado por 189 países. En éste, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, destacó que "la necesidad de aplicar criterios de seguridad más centrados en el ser humano es aún mayor" y enfatizó en el hecho de que "la seguridad humana en su sentido más amplio involucra mucho más que la ausencia de conflictos, incorpora el tema de los derechos humanos, el buen gobierno, el acceso a la educación y a la salud, además de asegurar que cada individuo tenga las oportunidades y la capacidad de elección necesaria para el cumplimiento de todo su potencial"⁴².

El debate más reciente sobre seguridad gira en torno al informe "Seguridad Humana Ahora" de la Comisión de Seguridad Humana (mayo de 2003)⁴³ donde se enfatiza que los nuevos elementos de inseguridad que afectan a las personas requieren un enfoque integral en el que la seguridad humana puede generar respuestas a los nuevos desafíos.

.....

⁴¹ ONU, Nosotros los Pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Un mundo sin temor, Nueva York, 2000.

⁴² ONU, Informe del Milenio del Secretario General de las Naciones Unidas, Nueva York, 2000.

⁴³ ONU, Seguridad Humana Ahora, Informe de la Comisión de Seguridad Humana, Nueva York, 2003.

Uno de los factores que ha contribuido al cambio de perspectiva con respecto a los asuntos de seguridad es la creciente generalización de los valores y principios enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que promueve el reconocimiento del individuo como sujeto de derecho internacional. En tal sentido, el orden internacional no se limita ya a las materias vinculadas a la ausencia de guerra entre los Estados y busca promover los derechos de la ciudadanía, su bienestar y sus libertades.

Otro elemento que ha contribuido al cambio de paradigma es la naturaleza de los conflictos, los que en su gran mayoría tienen un carácter intraestatal. De acuerdo con cifras de Naciones Unidas, en los diez años siguientes al fin de la guerra fría se desarrollaron 103 conflictos armados, de los cuales 93 correspondieron a conflictos internos que afectaron en un 90 por ciento a víctimas civiles.

También se ha puesto de relieve para entender el cambio de percepción de los actores internacionales el incremento de la interdependencia y la conciencia de vulnerabilidad mutua frente a complejos problemas globales que afectan a millones de personas como los riesgos medioambientales, la delincuencia internacional y el terrorismo, cuya solución no depende tan sólo de las Fuerzas Armadas de cada Estado.

Ante la contundencia de los hechos y con miras a prever las consecuencias de su impacto, surgieron dos iniciativas importantes producto de la Cumbre del Milenio: la Comisión de Seguridad Humana, por su lado, ha desarrollado el concepto de seguridad humana desde la protección de las libertades fundamentales de las personas, mientras la Comisión Internacional sobre Intervención y Estado Soberano se centró en su informe "Responsabilidad de Proteger" en el tema de la intervención humanitaria, enfatizando la responsabilidad de la comunidad internacional frente a poblaciones que sufran graves daños a sus derechos humanos. Según la Comisión, la prevención es el más importante factor que debe tenerse en cuenta para evitar todo sufrimiento humano.

El principio de intervención al que abre la puerta el concepto de responsabilidad al que se refiere Naciones Unidas se aplica de tres maneras complementarias: en el ámbito jurídico, con miras a proteger a las minorías; desde el punto de vista humanitario, para proteger a poblaciones en riesgo; y en el campo socioeconómico, para solucionar las causas profundas de los conflictos. De ello se desprende que el principal componente de la seguridad humana son los derechos humanos concebidos como derechos naturales que pertenecen a las personas en virtud de su dignidad, no de relaciones sociales contingentes. Con todo, no se puede olvidar que la noción de derechos humanos es de factura occidental y que requieren un cierto reacomodo a las circunstancias y particularidades de los diferentes pueblos. De allí también el nexo entre seguridad humana y democracia liberal.

En síntesis, la seguridad humana es un paradigma amplio y comprensivo que integra una matriz que busca incorporar todos los elementos de la vida y asegurar una existencia digna. Como concepto ya no radica en el Estado (seguridad pública) sino en el individuo como ser humano y ciudadano (seguridad privada). De carácter multidimensional, enfatiza en el multilateralismo y la cooperación; considera que la seguridad estatal es esencial pero insuficiente, subsume a la seguridad convencional y le agrega un elemento: la preocupación prioritaria por el bienestar de las personas.

Una consideración final

Dado que el debate sobre la seguridad debe partir de las formulaciones más generales hasta llegar a los modelos operativos más particulares, y que para ello se requiere una guía que permita orientar la discusión, la reflexión que orientó esta exposición se centró en los paradigmas realista y liberal, lo cuales sirven de sustento a distintas conceptualizaciones que pueden ser llevadas a la práctica.

Ciertamente, el realismo conserva un lugar preeminente en la disciplina de las Relaciones Internacionales, en la medida que po-

see una alta capacidad para explicar una multitud de fenómenos relacionados con la seguridad, y por ello se constituye en el punto de partida de toda discusión sobre el tema. Sin embargo, también es evidente que el paradigma realista deja muchos interrogantes en la sombra y que no ha podido explicar algunos procesos políticos que afectan al sistema internacional, como la naturaleza de los conflictos emergentes y la aparición de nuevas amenazas aparte de las estrictamente militares, como tampoco brinda respuesta al llamado de algunas sociedades que ansían ser protegidas de un amplio elenco de amenazas de distinta índole (militares, económicas, ambientales, políticas, societales, entre otras). De allí el que se haya planteado la necesidad de recurrir a otro paradigma que sea tan sólido como aquél y que pueda responder a las nuevas circunstancias. Entre los distintos paradigmas propuestos se destaca el liberal por cuanto tiene esta capacidad, a la vez que ofrece la posibilidad de construir modelos conceptuales alternativos al realismo y que pueden ser llevados a la práctica política. Del paradigma liberal se desprenden propuestas conceptuales como la de la seguridad humana y la de la seguridad democrática.

Tanto la seguridad humana como la seguridad democrática entendidas en el marco del paradigma liberal amplían la discusión sobre la implementación de políticas de seguridad, por cuanto desbordan la concepción tradicional de la seguridad nacional. La seguridad democrática aplicada al contexto latinoamericano y entendida en los términos de la Comisión Sudamericana se expresa como una concepción amplia y positiva al priorizar la necesidad de los individuos de vivir en paz no sólo con base en consideraciones militares, de defensa u orden público, sino mediante la provisión de medios económicos y políticos en el marco del fortalecimiento de las instituciones democráticas y del desarrollo económico equitativo. Por su parte, la seguridad humana enfatiza siete dimensiones relacionadas con la seguridad del ser humano: la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad sanitaria, la seguridad ambiental, la seguridad personal, la seguridad comunitaria y la seguridad política

Desde luego, los Estados – y por ende su seguridad- siguen siendo referentes fundamentales en el mundo contemporáneo. Pero también es una verdad de a puño que la preocupación por el ser humano, vulnerable a riesgos que no tienen un componente exclusivamente militar, adquiere cada vez mayor gravitación y envergadura, motivo por el cual la seguridad humana como filosofía y propuesta de trabajo, así como la seguridad democrática, estrechamente vinculada a ella, enriquecen y vuelven más complejo el panorama de la seguridad en las sociedades contemporáneas.

Bibliografía

ACHARYA, Amitav “The Periphery as the Core : The Third World and Security Studies”, en Keith Krause y Michael Williams, *Critical Security Studies*, University Minesota Press, 1997.

AYOOB, Mohamed, *The Third World Security Predicament. State Making, Regional Conflict, and the International System*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995.

BALDWIN, David (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993.

BARBÉ, Esther *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1994.

BOBBIO, Noberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

BUZAN, Barry “The Level of Analysis Problem in International Relations”, en Ken Booth and Steve Smith, *International Relations Theory*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1995.

_____, “The New Patterns of Global Security in the Twenty-First century”, en *International affairs (Royal Institute of International Affairs – 1944)*, vol. 67, No. 3 (Jul, 1991) p. 433.

_____, *People, States and Fear. An agenda for International Security Studies in the post-cold war era*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner Publishers, 1991.

_____; Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security. A Framework*

for Analysis, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARDONA, Diego; Bernard Labatut, Stéphanie Lavaux; y Rubén Sánchez David (eds.), *Encrucijadas de la Seguridad en Europa y las Américas*, Bogotá, Centro Editorial de la Universidad del Rosario, 2004.

DEL ARENAL, Celestino *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1994.

DOUGHERTY, James y Robert Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations. A comprehensive Survey*, New York, Longman, 1997.

FRIEDMAN, Milton, *Capitalismo y libertad*, Madrid, Rialp, 1966.

GARCÍA GUITÁN, Elena, "El discurso liberal: democracia y representación", en Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, 2003.

HENDERSON, Errol A., "Neoidealism and Democratic Peace", en *Journal of Peace Research*, vol. 36, No. 2 (Mar., 1999), pp. 203-231.

HOBBS, Thomas *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

HOBBS, Thomas *Leviathan or the Mather, Form, and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and civil* caps. XIII y XVII, publicado en el sitio web www.gutenberg.org

JERVIS, Robert, "Realism in the Study of World Politics", en Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane, and Stephen Krasner, *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, London, The MIT Press, 2002.

KEYNES, John Maynard, *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

KISSINGER, Henry, *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994.

KNUTSEN, Torbjørn, *A history of International Relations Theory*, Manchester and New York, Manchester University Press, 1997.

KRAUSE, Keith and Michael Williams, "Broadening the

Agenda of Security Studies: Politics and Methods”, *Mershon International Studies Review*, vol.40, Issue 2 (Oct., 1996), pp. 229-254.

KUHN, Thomas *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Barcelona, Orbis, 1983.

MERQUIOR, José Guilherme *El liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

MORAVCSIK, Andrew “Taking Preferences Seriously: A liberal Theory of International Politics”, en *International Organization*, Vol. 51, No. 4 (Autumn, 1997), pp. 513-553.

ONU, *Informe del Milenio* del Secretario General de las Naciones Unidas, Nueva York, 2000

_____, *Nosotros los Pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Un mundo sin temor*, Nueva Cork, 2000

_____, *Seguridad Humana Ahora*, Informe de la Comisión de Seguridad Humana, Nueva York, 2003.

PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano*, Nueva Cork, 1994

Rawls, John, *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 46.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, “Carta del Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez”, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, 2003.

RODRÍGUEZ MORALES, Federmán Antonio, “Las opciones de los ciudadanos en la filosofía política liberal”, *Revista Desafíos*, No. 11, Bogotá, Universidad del Rosario, 2004, pp. 243-262.

ROJAS ARAVENA, Francisco, Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI, en Rojas Aravena, Francisco y Goucha Moufida (Editores), *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*, Santiago de Chile, UNESCO/FLACSO Chile, 2002, p. 15.

SOMOVÍA, Juan y José Miguel Insulza (comps.), *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*, Santiago de Chile, Comisión Sudamericana de Paz – Nueva Sociedad.

TESTONI BINNETTI, Saffo “Doctrina”, en Norberto Bobbio; Nicola Matteucci; y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1991, p. 513-514.

TICKNER, J. Ann, “Re-visioning Security”, en Ken Booth and Steve Smith, *International Relations Theory*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1995.

ULLMAN, Richard, “Redefining Security”, en *International Security*, Vol. 8, No. 1 (Summer, 1983), pp. 129-153.

VÁSQUEZ, John, *The Power of Power Politics. From Classical Realism to Neotraditionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

WALT, Stephen, “The Renaissance of Security Studies”, *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2 (Jun., 1991), pp. 211-239.

La Seguridad: Un Concepto en (Re)construcción

Olga Lucía Illera C.

El concepto de la seguridad se ha ido transformando a lo largo de las diversas etapas de la conformación del sistema mundial para articular las amenazas percibidas e involucrar nuevos actores de las relaciones internacionales. En ese sentido, la posguerra fría supuso la transformación de los esquemas de relacionamiento y con ello la definición de nuevas temáticas en la seguridad y la consideración de actores no estatales. El escenario actual supone el surgimiento, es decir la consideración, de amenazas no convencionales como las medioambientales y de seguridad humana, pudiéndose sintetizar esta transformación como el paso de la “seguridad de los Estados a la seguridad del individuo”. Esta transformación del sistema internacional supondría el fortalecimiento de la cooperación interestatal y la disminución de los conflictos, así como la menor importancia de las capacidades estatales, entendidas en el sentido restringido de “capacidades militares”. Sin embargo, en la práctica, las amenazas tradicionales y la descon-

fianza entre los Estados orientados a la preservación de su seguridad continúa siendo un elemento pertinente en las relaciones internacionales, y es en este contexto de redefinición del concepto de seguridad, cooperación y conflicto, en el cual se circunscriben los análisis y estudios de las relaciones interestatales en materia de seguridad.

El propósito en las próximas páginas es presentar algunos elementos históricos y conceptuales para abordar la noción de seguridad como un concepto en constante construcción; y esbozar algunas de las implicaciones que tiene este proceso, que más allá de una cuestión semántica, se traduce en aproximaciones estratégicas divergentes y en ciertas ocasiones contradictorias.

Partiremos del supuesto de que es imprescindible para acercarnos al concepto de seguridad manejado por los países del hemisferio considerar el impacto que en su configuración han tenido las nociones de la seguridad de los Estados Unidos. Durante su consolidación como potencia regional y mundial, la política estadounidense fundamentó su concepto de seguridad en la exclusión de las potencias extracontinentales de Latinoamérica. Posteriormente, durante la guerra fría, la seguridad estadounidense y regional se concibió en el marco de la confrontación con el comunismo. El fin de la Guerra Fría transformó sustancialmente las condiciones de seguridad. Desaparecida la amenaza del comunismo, se comenzó a debatir la necesidad de ampliar el concepto de seguridad para incluir las amenazas a la estabilidad del *status quo*. Posteriormente, los acontecimientos del 11 de septiembre dinamizaron la agenda de seguridad estadounidense y a su vez la de la mayoría de países americanos. Así pues, aunque el debate en torno al concepto de la seguridad ha comenzado a involucrar temáticas y necesidades particulares de los países latinoamericanos, el grado de alineamiento con las prioridades de seguridad de los Estados Unidos se ha constituido en un factor de desavenencia entre algunos de estos países, especialmente en la relación colombo-venezolana.

La actual conceptualización de la seguridad hemisférica y la ampliación de su concepto responde a la necesidad de articular amenazas de distinto orden, y a las percepciones particulares de cada uno de los países. Esto supone que se ha logrado superar el concepto más restringido de seguridad propio de la guerra fría, pero a su vez la amplitud conceptual ha tornando más difusa la realización o concreción de la cooperación entre los Estados.

En ese sentido, es necesario empezar por presentar algunas consideraciones respecto a las nuevas aproximaciones de la seguridad, antes de enfocar las dos principales dinámicas que se pueden desarrollar entre los Estados en esta dimensión, es decir entre el conflicto y la cooperación. Para ello se abordarán en la presente sección tres grandes apartes: en la primera de ellas se presentará un marco general de la transformación del concepto de la seguridad, a partir de una aproximación histórica en la que se hará énfasis en las relaciones interamericanas. Esta contextualización permitirá comprender la evolución del concepto de seguridad como producto de las relaciones de poder en el sistema internacional, determinantes en la configuración de las agendas de seguridad actuales. En un segundo momento se identificarán las principales características de las aproximaciones a la seguridad como cooperación y la seguridad como conflicto; dos tendencias que se sustentan en las principales aproximaciones teóricas de las relaciones internacionales (neorrealismo, institucionalismo neoliberal e interdependencia compleja). En la tercera sección se expondrán algunas consideraciones fundamentadas especialmente en los planteamientos de la escuela de Copenhague y la seguridad multidimensional, buscando articular en nuestra aproximación al concepto de seguridad elementos de política exterior y de política interna para entender y concebir esta noción más allá de los elementos militares y estratégicos.

La seguridad en las relaciones interamericanas: entre los Estados Unidos y la construcción de una conceptualización propia

En 1941, mientras Europa vivía los rigores de la Segunda Guerra Mundial, los países americanos plantearon el establecimiento de un mecanismo de coordinación y consulta para proyectar la defensa del continente, en caso de que se extendiera la guerra, hasta ese entonces casi exclusivamente europea. En 1942, cuando se estableció la primera organización multilateral diseñada para coordinar las cuestiones de la seguridad hemisférica, creó la Junta Interamericana de Defensa (JID), que tenía como misión la coordinación de la resistencia a las potencias del eje.¹ Posteriormente, en 1945, se firmó el Acta de Chapultepec, en la que se estableció que en caso de un ataque armado hacia alguno de los países firmantes, la respuesta involucraría a los países asociados. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la manifestación del evidente poderío estadounidense, se creía en el inicio de una era de paz asegurada por la tenencia de las armas nucleares. En ese contexto se realizó una conferencia en Río de Janeiro, donde se llevaron a cabo las negociaciones que culminaron con la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR.

A través de este mecanismo se consolida en las relaciones hemisféricas la aproximación a la seguridad como expresión del anticomunismo. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se suscribió en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, en Río de Janeiro en 1947. Este Tratado fue ratificado por 23 de los Estados americanos y se encuentra en vigor desde diciembre de 1948². En términos generales, el Tratado consagra la renuncia al uso de la fuerza en las relaciones internacionales y obliga a emplear los procedimientos de soluciones pacíficas de controversias antes de tramitarla ante el Consejo de Seguridad. Sin embargo, el

(1) BITENCOURT Luis. "Latin American Security: Emergent Challenges". En Kugler Richard y Ellen Frost. *The Global Century. Globalization and National Security*. Institute for National Strategic Studies. National Defense University. Vol II, June 2001. 1º Ed. pp. 817 y 898.

(2) El TIAR rige entre Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Tratado es más conocido por sus normas en cuanto a los ataques armados. En él se establece que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado miembro, será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos. El compromiso entonces es ayudar a la defensa de los Estados, implicando el derecho de legítima defensa. Las medidas adoptadas en ese sentido deberán cesar cuando se presente la intervención o se determinen las medidas por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Adicionalmente a los ataques armados, el acuerdo determina en el artículo sexto lo que será considerado como “amenazas de agresión a la paz”, “si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueran afectadas por una agresión que no sea ataque armado o por un conflicto continental o extracontinental, o por cualquier hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el órgano de consulta se reunirá inmediatamente a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido, o en todo caso, las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente.”³ Cuestión a la que adicionalmente se suma un artículo en el que se establece que es imposible la neutralidad ante un ataque armado no provocado.

Durante la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética fue considerada como una aliada pero ante la situación creada por la guerra civil en Grecia y los cambios en Turquía se diseñó e implementó la *Doctrina de Contención*, que buscaba aislar a la Unión Soviética y contener sus avances y desbordamiento hacia otros países. Posteriormente el mundo asistió al triunfo de la China comunista, a la explosión de la bomba nuclear soviética y el advenimiento de la guerra de Corea, grandes eventos que reafirmaron la política estadounidense de frenar la “propagación” del comunismo en el “mundo libre”. Se adoptó entonces la *Doctrina del McCarthismo*, que asumía que el comunismo internacional tenía como características que era conspiratorio, insidioso, llevaría a la dominación mundial, al tiempo que tenía un gran poder para in-

.....
 3) Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Artículo 6.

filtrarse en la mayoría de instituciones de América (inicialmente en estructuras estadounidenses). En 1959 triunfó la Revolución Cubana, lo que altera sensiblemente las perspectivas de la seguridad regional en el contexto de competencia bipolar.

En este contexto, los Estados Unidos promovieron una concepción restringida de seguridad. Es decir, se planteó que la amenaza principal en el hemisferio era la inestabilidad política, fomentada por las tendencias comunistas. En consecuencia, la contención del comunismo se convirtió en el eje hemisférico y en la tendencia de la seguridad americana.⁴ La amenaza comunista entonces, se convirtió en un desafío para la seguridad de los Estados. Como tal, en el marco del Tratado se establecía que entre las agresiones no armadas que constituían una amenaza al Estado y el hemisferio se considerara a la insurgencia comunista.

Este fue durante algunas décadas el concepto de seguridad que se manejó en nuestros países; no obstante, con el fin de la confrontación bipolar se abrieron espacios para el diálogo entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos, especialmente en torno a la conceptualización de las nuevas amenazas. Este nuevo contexto también presenta elementos adicionales y renovadas características en el relacionamiento entre la potencia y los países de su área de influencia, que involucran el impulso a las relaciones comerciales, por ejemplo a través de la Iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas y, el énfasis en torno a dos amenazas que cobraron importancia: el narcotráfico y el terrorismo. En este contexto se abren las discusiones en torno a la necesidad de renovar el marco de las relaciones de seguridad americanas. Una de las primeras iniciativas fue la de la creación en 1992 de una Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, en el marco de la OEA⁵, que se destina al estudio de la cooperación hemisférica. Se plantea la necesidad de promover el desarme en la región y

(4) En 1975 a través del Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se plantean algunas modificaciones al tratado inicial, de las cuales destacamos la reafirmación que se hace del principio de no intervención en el cual se reivindica la posibilidad de los Estados de darse la organización política, económica y social sin injerencia externa. Cuestión que para algunos analistas debe ser interpretada como un principio de pluralismo ideológico, que buscaba evitar que el TIAR se usara exclusivamente con fines ideológicos. Estas modificaciones fueron firmadas por nueve países, tres de los cuales formularon reservas, razón por la cual nunca entró en vigencia. MONROY C, Marco. "Sistema Interamericano" En Derecho Internacional Público. Ed. Temis, Cuarta Edición. pp. 408 y 409.

(5) Para el año de 1995 esta Comisión había adquirido carácter permanente; Comité de Seguridad Hemisférica en el que se buscaba la formulación de metodologías de seguridad hemisférica y la generación de programas de construcción de confianza.

la transformación de las Fuerzas Militares, para adecuarlas a las necesidades de la defensa⁶.

En 1995 los Estados Unidos lanzaron la propuesta de crear un Ministerio de Defensa de las Américas (DMA) lo cual incluía la redefinición del concepto de seguridad hemisférica en una vía más cooperativa. Se concibieron, entonces, nuevos métodos para generar acuerdos de seguridad; básicamente se destacó la identificación de los intereses comunes y las oportunidades del contexto internacional así como las capacidades de cada uno de los países. En este ejercicio de redefinición la participación de los países latinoamericanos en la configuración de la agenda de seguridad hemisférica se debe en buena medida a la apertura y conducción estadounidenses.⁷ La relación asimétrica con los Estados Unidos es un factor preponderante en la concepción de la seguridad en la región; sin embargo, para autores como Buzan la posición estadounidense no da las reglas; sino que moldea la seguridad.⁸

Si bien se abrió un espacio para la aproximación de las necesidades e intereses de los países latinoamericanos, poco se empleó. Es decir, se prefirieron aproximaciones cautelosas e iniciativas poco “transformadoras”, básicamente por la gran influencia de los Estados Unidos y el temor o desventajas que produciría contrariar o marcar un distanciamiento con el concepto estadounidense de seguridad. Para analistas como Bitencourt “es claro que hay algún consenso respecto a que se tienen que reformar algunos acuerdos y conceptos relacionados a la seguridad hemisférica. Sin embargo, en ausencia de una amenaza común los países latinoamericanos habían mostrado poco interés en involucrarse en acuerdos de seguridad mayores.”⁹

En ese sentido las amenazas percibidas en la región en el contexto de la posguerra fría se multiplican, por ejemplo las dinámicas de insurgencia anteriormente incluidas en la confrontación anticomunista se ramificaron. En tanto que los grupos armados revolucionarios pierden “sus patrocinadores”, refiriéndose a la suspensión de recursos provenientes de la Unión Soviética, ape-

.....
(6) Se habla de una relación más adecuada entre las amenazas percibidas y las capacidades de los Estados en términos militares. Es decir, se percibía un entorno menos conflictivo, lo que suponía una reducción de los presupuestos, equipamientos y dimensión de las Fuerzas Militares.

(7) BITENCOURT Luis. Op. Cit., pp. 901 y 902.

(8) BUZAN Barry “South America: An Under Conflictual Anomaly”, en *Regimes and Power*, 2003, p. 309.

(9) BITENCOURT Luis. Op. Cit., p. 902.

lan a la financiación por medio de actividades delictivas como secuestro, extorsión, tráfico de drogas, tráfico de armas.¹⁰ Esta situación amplía las categorías para la definición de las amenazas, dificulta la identidad de intereses y, a través de ello, la cooperación. Al tiempo que dinámicas de conflicto interno que superponen diversas amenazas como el caso colombiano, comienzan a ser considerados como el principal riesgo de la seguridad regional. Así pues, las amenazas son múltiples y se conectan a través de las fronteras, desafiando los conceptos de seguridad basados en el mantenimiento de la soberanía, las fronteras y el orden público.

Esta coyuntura suponía también que las temáticas de política militar dejarían de ser los puntos centrales de las agendas de seguridad de los países, para permitir la inclusión de otros temas considerados prioritarios, especialmente en las dimensiones económica, social y medio ambiental, relacionadas con la teoría de la "seguridad humana". Este concepto presupone que la atención y procura de bienestar para los países menos desarrollados permiten fomentar el bienestar de los países desarrollados.¹¹ Sin embargo, en la práctica la agenda de seguridad hemisférica siguió sustentándose en las consideraciones y riesgos definidos principalmente por los Estados Unidos. Se plantean, entre ellos, el narcotráfico, la criminalidad, la necesidad de prevenir las carreras armamentistas convencionales y evitar la proliferación de armas de destrucción masiva, así como la necesidad de adelantar reformas militares e institucionalizar las relaciones cívico militares.¹²

Adicionalmente a las presiones por redefinir el concepto articulando las necesidades de los países en desarrollo y las prioridades de seguridad estadounidense, se evidencia una cuestión antes desdeñada, la de los intereses entre los países latinoamericanos que difieren en la redefinición del concepto. Para los países del Caribe y Colombia, la discusión de nuevos acuerdos de seguridad liderados por Estados Unidos puede incluir paquetes de ayuda militar, lo cual lo hace deseable. En contraste, países que transitaban recientemente hacia la democracia desean relegitimar primero

(10) SALAZAR Ana María. Seguridad Nacional Hoy: Reto de las democracias. Ed. Nuevo Siglo Aguilar. Primera Edición. Agosto de 2002. p. 275

(11) Se discutía la necesidad de que la reestructuración del sector de seguridad y defensa permitiría la reducción de la Fuerza Pública y la inversión y gasto en estos aspectos, buscando así obtener mayores recursos para la atención del desarrollo y la prestación de los servicios sociales. Ver *Ibid.*, p. 38.

(12) ROJAS Patricio. "Seguridad regional: panorama y perspectivas" En *Estudios Internacionales*. Universidad de Chile. N° 119 120, Julio- Diciembre de 1997. pp. 409-410

los acuerdos internos en materia de actividades militares, como Argentina y Chile. Mientras que líderes regionales como Brasil, que en los setenta rompió unilateralmente los acuerdos de cooperación militar con los Estados Unidos, se muestra resistente a alinearse con el concepto de seguridad estadounidense.¹³

De esta manera se puede establecer que las prioridades para cada uno de los países son distintas y responden a particularidades de su desarrollo económico, situación socioeconómica e historia política. Esta circunstancia ha llevado al establecimiento de un concepto de seguridad amplio, que involucra las múltiples amenazas percibidas por cada uno de los miembros.

La política de seguridad de los Estados Unidos bajo la administración de George W. Bush ha profundizado en los países disfuncionales o *rougenations*, que se caracterizan en términos de seguridad por tener agrupaciones terroristas en su interior con acceso a armas de destrucción masiva. Posteriormente a los ataques del 11 de septiembre esta focalización se volvió más difusa. En esa dirección, la amenaza a la seguridad percibida por los Estados Unidos continua siendo exterior, "el enemigo no es una persona, no es un régimen político y ciertamente no es una religión. El enemigo es un terrorismo premeditado, políticamente motivado para realizar actos de violencia contra objetivos no combatientes, cometido por grupos subnacionales o agentes clandestinos."¹⁴

En contraste, para la mayoría de países latinoamericanos los principales desafíos a su institucionalidad son amenazas de carácter interno, priorizados de manera muy distinta de acuerdo con las particularidades de cada uno de los Estados, y que en muchos de los casos se constituyen en actividades más ligadas con amenazas de carácter policial y no militar.¹⁵ No obstante, en la práctica la característica principal de las nuevas amenazas a la seguridad regional son de naturaleza interméstica, es decir afectan la seguridad internacional y la doméstica al mismo tiempo.¹⁶

.....

(13) BITENCOURT. Op. Cit., p. 904.

(14) THE WITHE HOUSE, National Strategy for Combating Terrorism. Washington, Febrero de 2003. p. 1.

(15) BENÍTEZ Manaut Raúl y Georgina Sánchez. *Avances y límites de la participación de México en la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*. Documento presentado en el *Panel Evolution of the concept of Hemispheric Security*. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad. REDES 200, Santiago de Chile, Octubre 27-30 2003. pp. 20- 23.

(16) TULCHIN, Joseph. *Estados Unidos-América Latina: ¿Hay estrategia en el hemisferio después del 11-09?* Documento presentado en el *Panel Challenges to Hemispheric Security*. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad. REDES 200, Santiago de Chile, Octubre 27-30 2003. p.4.

Cuestión que nos permite plantear el contraste entre el reconocimiento de la diversidad de amenazas y aproximaciones a la seguridad, y el que la cooperación entre los Estados se reivindique como elemento esencial para la estabilidad hemisférica. Documentos como la Carta Democrática de la OEA identifican la existencia de amenazas a la democracia, como por ejemplo las interrupciones democráticas, los movimientos militares y las dictaduras, frente a lo cual convocan a la acción colectiva para mantener y preservar la democracia en la región. En junio de 2002 se firmó la Convención Interamericana de Lucha contra el Terrorismo en la que se establece que por medio de la cooperación se deberá combatir el lavado de dinero y establecer refuerzos a la seguridad fronteriza. Así pues, se multiplican las amenazas, el grado de involucramiento varía entre un Estado y otro, pero cada vez se hace más necesario el entendimiento y la cooperación entre los actores.

Para Hurrell, se ha pasado de la seguridad en el sentido de anticomunismo a la seguridad concebida como la defensa colectiva de la democracia, considerada como el sistema político que garantiza la estabilidad y la seguridad regionales. Al tiempo que las dinámicas de integración y reformas económicas se convirtieron en catalizadores de la estabilidad regional.¹⁷ Es decir, la democracia y la profundización de la integración entre los países se plantean como mecanismos que van involucrando a países más inestables y vulnerables en procesos de socialización con otros países, lo que altera la redefinición de sus intereses e identidades, permitiendo a través de ello reforzar los comportamientos estables y reducir los conflictos entre ellos.¹⁸

Al mismo tiempo, se comenzó a relacionar el bienestar de los individuos y el desarrollo de los países con la seguridad hemisférica. Reflejo de esta nueva conceptualización es la reciente Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en México el 28 de octubre de 2003. En esta Declaración se establece un

(17) HURRELL, A. "Security in Latin America", En *International Affairs*, June, 1998.

(18) Esta reducción de conflictos está ligada a la apreciación de que el aumento de la interdependencia entre los estados constituye un estímulo para las acciones no conflictivas, en tanto que hay una nueva lectura de los costos y beneficios de los comportamientos. SENNES Ricardo, et al. "La política exterior brasileña y la Seguridad Hemisférica". Documento presentado al Panel *Evolution of the concept of Hemispheric Security*. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad. REDES 200, Santiago de Chile, Octubre 27-30 2003. p. 6.

concepto de seguridad que supera la concepción tradicional difundida por los Estados Unidos, en la cual la seguridad consistía básicamente en asegurar la supervivencia y de cierta manera la estabilidad de los Estados. Ahora se incluyen términos como seguridad humana, y nuevas amenazas multidimensionales que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.¹⁹

La protección de la persona humana se establece como fundamento y finalidad de la seguridad, lo que implica que la seguridad debe tener como componentes la educación, la observancia de los derechos humanos, la inclusión social, la promoción del desarrollo económico y social, la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre, y las temáticas medio ambientales.²⁰ De esta manera se pasó de un concepto de seguridad basado en la protección frente a las amenazas para los Estados, a la seguridad como protección frente a las amenazas al desarrollo de la persona y su bienestar como individuos.

En la mencionada Declaración se incluye el reconocimiento de la seguridad en un contexto de “arquitectura flexible” lo que se traduce en la necesidad de reconocer las perspectivas, prioridades y estrategias que determine cada Estado en particular para atender los temas de seguridad. Cuestión que posibilita además que los grupos subregionales ayuden y en ciertos casos lideren la atención de los conflictos en tanto son más cercanos a la particularidad geopolítica. Es decir, se da un reconocimiento a la contribución que dan los acuerdos de integración subregional y regional a la estabilidad hemisférica.²¹

(19) Una de las áreas temáticas de las reuniones preparatorias de la Conferencia Especial de Seguridad era el “Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica” en donde abordaban el concepto de seguridad económica, seguridad humana, ciudadana y seguridad ambiental. CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Informe del Presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica en relación a la labor de la Comisión realizada durante el período Agosto 2002-Mayo 2003*. p.4.

(20) Para analistas como Arlene Tickner y Ann Mason este concepto de seguridad que privilegia al individuo y a las comunidades como centros del orden global, constituyen un significativo precedente jurídico hacia el reconocimiento de los individuos y comunidades humanas como sujetos legítimos del derecho internacional y las regulaciones. TICKNER Arlene y Ann Mason. *Transregional Security in the Andean Region*. Documento presentado en el Panel *Lawless Areas and Emerging Threats*. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad. REDES 200, Santiago de Chile, Octubre 27-30 2003. p. 4.

(21) Algunos de los acuerdos que implícitamente han desarrollado la temática de la seguridad son el Grupo de Río que como organismo de coordinación política ha logrado consensos en la materia. En Centroamérica está la experiencia del Tratado de Seguridad Democrática, que conlleva a las reuniones periódicas de los Ministros de Defensa, la cooperación de las Agencias de Inteligencia. El Sistema de Seguridad del Caribe del Este, el Mercado Común del Sur o Mercosur, en donde se están implementando ejercicios militares conjuntos, así como presiones político-comerciales para hacer frente a amenazas a la democracia, por ejemplo en el momento de la intentona golpista de Lino Oviedo en Paraguay. La Comunidad Andina a su vez ha desarrollado un marco comunitario para el tratamiento de la seguridad, especialmente a través de iniciativas de lucha antinarcóticos y seguridad de fronteras.

Adicionalmente, se posibilita el establecimiento de mecanismos de diálogo político directo, por fuera de los mecanismos y organismos del sistema interamericano. No obstante, esta misma flexibilidad podría convertirse en lo que algunos han llamado procesos "a la carta" en los cuales cada uno de los Estados aplica y desarrolla las áreas que son consideradas como su prioridad, restando solidez al concepto de seguridad, en tanto que su aplicación sería particularizada para cada uno de los miembros de la Organización.

Tras la presentación del contexto general, es importante destacar dos aspectos centrales de la evolución del concepto de seguridad: el primero es la importancia de las condiciones del sistema internacional. Así, el papel que desempeñara la guerra fría y la contención del comunismo en la conceptualización de la seguridad hemisférica, hoy es llenado por la lucha contra el terrorismo. En segundo lugar, se destaca la manifestación de dos conceptos, el conflicto y la cooperación como características de las relaciones de seguridad entre los Estados. La primera dimensión, el conflicto, es quizás una dimensión reiterada en las aproximaciones a la seguridad, a pesar de que el contexto internacional ha abierto espacios para la cooperación. Las lecturas del conflicto y la cooperación serán abordadas a continuación empleando elementos de las principales teorías de las relaciones internacionales para su interpretación.

La seguridad: entre la cooperación y el conflicto, dos visiones no excluyentes en la práctica

Las diversas perspectivas teóricas que pretenden explicar la realidad del sistema internacional se establecen en un continuo de cooperación y conflicto; aunque sus planteamientos se establezcan como antagónicos permiten conocer la complejidad de las relaciones internacionales. En un primer polo se encuentra la teoría del neorrealismo la cual, basándose en los aspectos fun-

damentales del paradigma realista como la racionalidad de los actores internacionales, los intereses y el análisis del poder, considera que se puede establecer un análisis coherente de la política internacional: "el progreso de las relaciones internacionales solo será posible si construimos a partir del núcleo realista"²².

Así mismo, a partir del reconocimiento de estos elementos se pueden entender algunas propuestas teóricas alternativas que, como el transnacionalismo o la interdependencia compleja incorporan nuevos elementos como la multiplicidad de actores del sistema como las organizaciones internacionales, las empresas multinacionales y las organizaciones no gubernamentales. A su vez, esta multiplicidad es retomada por el neoliberalismo institucional, que considera a la instituciones como elementos esenciales en el relacionamiento internacional. En estas condiciones, la primera de las teorías planteará que el conflicto es más probable en las relaciones interestatales, mientras que la segunda y tercera aproximación considerarán posible el desarrollo de esquemas de cooperación entre las diversas unidades. A continuación se presentan de manera muy sucinta los principales argumentos de cada uno de estos paradigmas teóricos para plantear que en la práctica internacional los actores se comportan de manera compleja articulando el conflicto y la cooperación como opciones de relacionamiento.

La visión neorrealista asume al sistema internacional como un espacio donde los Estados son las unidades y actores de considerar, en un sistema de anarquía, en el cual no se encuentra establecido un poder o una organización que imponga control; de allí que el comportamiento de los Estados se oriente principalmente al mantenimiento de su seguridad y sobrevivencia, por lo que las capacidades militares son un elemento esencial de las relaciones internacionales.

Desde esta perspectiva, Waltz plantea que el incentivo de los Estados es lograr una posición que les permita cuidarse a sí mismos, ya que la anarquía hace del sistema internacional un sistema de autoayuda, donde el interés nacional es definido por la preser-

vación de la soberanía y la integridad territorial; haciendo que la tendencia sea la de buscar un equilibrio internacional.²³ Las relaciones entre los Estados están dominadas por la incertidumbre y el dilema de la seguridad. Los Estados conciben su seguridad en dos dimensiones; la defensiva (*fearful*) y la competitiva u ofensiva. En este sentido, mientras un Estado asegura su autonomía, necesariamente aumenta la inseguridad de los otros estados. La incertidumbre consiste en que dadas las características de las unidades en el sistema de autoayuda, no se puede definir con certeza si las preparaciones y el aumento de capacidad tienen un carácter defensivo u ofensivo.²⁴ Autores de esta tendencia como Mastan <lungo consideran que los Estados intentarán evitar las brechas o situaciones que permitan una posición más favorable para sus compañeros, así como incrementar los controles del entorno por medio de la expansión de sus intereses en el exterior. En este contexto, la incompatibilidad de las nietas de los Estados y la competencia hacen inevitable el conflicto.

El conflicto puede ser entendido como el encuentro de dos voluntades distintas que, además, se manifiestan en acciones que resultan incompatibles con los intereses y objetivos del otro; así cuando el otro obtiene algo, esto es percibido como en detrimento propio. O incluso cuando en este contexto de incertidumbre se tienen sospechas o indicios de que algún Estado está buscando ganancias más allá de la supervivencia.²⁵

En este sentido, la cooperación, aunque posible, resulta altamente limitada porque el entorno es de competencia, especialmente si estos acercamientos suponen áreas que afecten la seguridad nacional y persiste una importante incertidumbre con respecto a las actuaciones e intenciones de los vecinos, lo que lleva a un estado constante de guardia. Para que la cooperación pueda darse, se requiere un cierto grado de homogeneidad cultural, una diplomacia interestatal desarrollada, y un compromiso mutuo general en la preservación del sistema de relaciones.²⁶

(23) DOUGHERTY James y Robert Pfaltzgraff. Capítulo 3 "El poder y la teoría realista" En *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, 1990. p. 132. WALTZ Kenneth. Capítulo 6, "Ordenes anárquicos y equilibrio de poder" En *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, 1988. p. 173.

(24) DUNNE Tim y Brian Schmidt, "Realism" En BAYLIS John y Steve Smith (eds) *The Globalization of World Politics: An Introduction of World Politics*, Oxford University Press, 2001, p. 153.

(25) DONNELLY, Jack, *Realism and International Relations*. Cambridge University Press, Second edition, 2002. pp. 51,53.

(26) *Ibid.*, p. 138.

Es decir, la cooperación puede existir, pero altamente restringida por las identidades competitivas y egoístas. En este aspecto la cooperación se relaciona con la preocupación de los Estados respecto de las ganancias relativas que puedan tener los otros de dicha relación, así como la trampa que harían algunos estados al dejar de cumplir las normas de la cooperación y actuar de manera unilateral.²⁷

En contraste, la perspectiva institucionalista neoliberal de Keohane y Nye plantea que las relaciones en el sistema internacional involucran a una multiplicidad de actores, cada vez más interrelacionados y que se aproximan por razones diversas que no necesariamente giran alrededor del tema de su seguridad. Se plantean así nuevos temas de agenda, entre los cuales no existe una jerarquía clara y la seguridad en términos militares no domina esta prioridades; algunos de los asuntos que se abordan corresponden a problemas de tipo interno.²⁸

En este sistema actúan ciertas instituciones internacionales que constituyen un marco efectivo para moldear las expectativas de los Estados reduciendo el dilema de seguridad, dando sensación de continuidad, oportunidades para la reciprocidad y manteniendo el flujo de la información, elementos fundamentales para la resolución del conflicto. Las instituciones son los mediadores que permiten la cooperación, al ofrecer recursos que aseguran la lealtad en el comportamiento de las unidades, al tiempo que permiten mantener una oportunidad para asegurar los intereses nacionales. Las instituciones son pues creadas en las áreas de mutuo interés y mitigan el efecto de la anarquía.

Para esta perspectiva, el conflicto es menos deseable, e incluso menos probable, en tanto que las instituciones internacionales tienen un rol facilitador de los acuerdos, lo cual disminuye la posibilidad de una guerra entre Estados pertenecientes a un sistema más integrador,²⁹ porque las múltiples interacciones desarrolladas entre los actores producen lazos que incrementan los beneficios de la cooperación. En estas interacciones se generan mecanismos de interdependencia, lo que hace menos probable que los

²⁷) LAMY Steven, "Neorealism and Neoliberalism" En BAYLIS John y Steve Smith, *Op.Cit.*, p. 186.

²⁸) ARENAL, Celestino. "Las relaciones internacionales como teoría y disciplina" en *Introducción a las relaciones internacionales*, colección de Ciencias Sociales, 1984, p. 285.

²⁹) COX, Michael, "International history since 1989" En BAYLIS John y Steve Smith, *Op.Cit.*, p. 114.

conflictos se resuelvan por vías armadas. En esa dirección, dada la multiplicidad de temas de la agenda internacional, el uso de la fuerza no es igualmente efectivo en los diversos campos, así que su ejercicio se ve reducido, específicamente entre los actores relacionados.

Así, del sistema anárquico presentado por los realistas se pasa a considerar que la existencia de unos intereses mutuos genera un cierto orden y promueve la cooperación. Se desarrolla un concepto de interdependencia, que es explorado a profundidad por estos paradigmas y que se puede resumir en la expresión de “nosotros estamos en el mismo barco, entonces debemos cooperar, entonces sígueme”³⁰, haciendo alusión a la mutua afectación o interdependencia que se da entre los actores del sistema. Considera que la seguridad como tal no es el objetivo dominante de las relaciones entre los Estados, como sí lo es el bienestar. Esta visión implica dinámicas sociales, económicas, políticas y militares, aunque la utilidad de la fuerza declina. Así mismo, se desarrollan dos dimensiones de sensibilidad como grado de respuesta frente a cambios y, vulnerabilidad relacionada con la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los actores enfrentan.³¹ De esta manera se presentan incentivos adicionales al mantenimiento de unas relaciones normales con los otros actores del sistema, dada la mutua afectación de sus intereses en escenarios de conflicto.

Un elemento fundamental considerado en la interdependencia compleja se refiere al hecho que en una relación entre países muy cercana, donde el comportamiento se asemeja a la interdependencia, la existencia de un cambio drástico en lo político o social puede llevar a entronizar a la fuerza como un instrumento de política.³² En ese sentido podría entenderse que en una relación considerada normal la cooperación es el escenario más predecible, incluso en términos de seguridad. No obstante, se puede deducir que de presentarse una alteración drástica en el plano interno, esta se reflejaría en las características de relacionamiento con los otros actores, lo que podría derivar en un movimiento de la cooperación hacia el conflicto.

(30) NYE, Joseph. *Understanding International Conflicts: an introduction to theory and history*, Tercera Edición, Addison Wesley Longman, USA, 2000. p. 179.

(31) KEOHANE Robert O y Joseph Nye, Capítulo 1, “La interdependencia en la política mundial”. En *Poder e Interdependencia la política mundial en transición*, Grupo Editorial Latinoamericano. pp. 26, 27.

(32) *Ibid.*, Capítulo 2 “Realismo e interdependencia compleja”. p. 45.

En síntesis, ninguno de los planteamientos teóricos esbozados anteriormente excluye la cooperación y el conflicto como posibilidades en el relacionamiento internacional, aunque cada uno de ellos acentúa de manera distinta la probabilidad de su ocurrencia. A su vez, estas aproximaciones nos permiten considerar que las manifestaciones externas de estos actores y su rol en el sistema internacional se originan en un proceso interno particular pocas veces estudiado. Por esta razón, consideramos que en esta aproximación a la seguridad como un concepto en reconstrucción es pertinente tener en cuenta tanto la dimensión de la política doméstica como la expresión externa del Estado a través de la política exterior como un elemento esencial en el análisis.

En la siguiente sección consideraremos aspectos del análisis de seguridad de autores de la escuela de Copenhague que introduce otras dimensiones pertinentes para el entendimiento de esta noción, al tiempo que plantea la seguridad como un entramado de múltiples dimensiones, en las cuales el factor político es de suma importancia.

Factores de seguridad: la política doméstica y la política exterior

Para los autores de la Escuela de Copenhague, Buzan, Wæver y Wilde, la seguridad debe ser entendida como la libertad de la amenaza, y la capacidad del Estado y de la sociedad de ser independientes conservando su integridad funcional contra las fuerzas del cambio que pueden percibirse como hostiles.³³ Se establecen cinco dimensiones o sectores donde se dan las interacciones internacionales y que se relacionan con la seguridad en la posguerra fría; dichas dimensiones hacen referencia a una agenda en la que lo económico, lo societal y lo ambiental se mezclan con la seguridad y lo político.

Mientras que la dimensión militar se refiere a las relaciones de cohesión y considera las capacidades estatales ofensivas y defen-

33) Buzan Barry "New Patterns of Global Security in the Twenty First Century", *International Affairs*, vol 67 -3, 1991, p. 432, citada en Barbe, Op. Cit., pp. 280-281.

sivas, así como las percepciones de las intenciones de los otros, lo político se concentra en la estabilidad interna, la legitimidad del sistema político y sus relaciones de autoridad. Se tiene en cuenta la dimensión económica que descansa en las relaciones comerciales, en las cuales la seguridad se define en relación con el acceso de recursos, capital y mercados que permitan llegar a cierto nivel de bienestar. Al tiempo que la dimensión societal introduce la cultura y la identidad como un factor a considerar, y cuya seguridad es su sostenibilidad. La dimensión medioambiental es considerada como la relación entre la actividad humana y las relaciones con el planeta, en tanto soporte físico esencial para la actividad humana.³⁴

En este contexto, se plantea que hay temas que son *securitizados*, es decir que son presentados por un actor, normalmente el gobierno y los líderes políticos, como altamente amenazados y expuestos, motivo por el cual se tratan de manera prioritaria y especial. Es pues esencialmente un proceso intersubjetivo en el cual el atributo de hostilidad es determinado por la percepción del actor y el juicio que hace éste de la realidad.³⁵ La recurrencia o persistencia de las amenazas percibidas hacen que se institucionalice un sentido de urgencia en abordar dicha temática. En condiciones óptimas los Estados tenderían a pensar más cooperativamente, es decir, a pensar en la seguridad de los vecinos considerando los intereses de su seguridad nacional más la seguridad internacional.

En esa dirección, el que las vulnerabilidades de los países analizados tengan su origen principal en las tensiones internas y en los patrones de la política doméstica, incidirá en las relaciones con la agenda de seguridad internacional. En el caso particular, la subversión interna y los estados revolucionarios han sido securitizados, “estimulado por lo que es descrito como una amenaza, porque un alineamiento cercano del régimen con los Estados Unidos alimenta las imágenes de la amenaza de la izquierda de acuerdo a los principales problemas de seguridad de los Estados Unidos.”³⁶

(34)BUZAN, Barry, Ole Waerber y Japp de Wilde. Capítulo 1 “Introduction” En *Security: a new framework for analysis*. Rienner Publishers, 1998, p. 7.

(35)*Ibid.*, Capítulo 2 “Security Analysis: conceptual apparatus”, pp. 28-31.

(36)*Ibid.*, p. 312.

A manera de ejemplo se podría plantear la aplicación de los elementos anteriormente mencionados en la consideración de relaciones tan particulares como la que se presenta en la actualidad entre Colombia y Venezuela, la que puede caracterizarse como marcada por una interdependencia en materia de seguridad, la cual puede ser positiva o negativa³⁷; sin embargo, lejos está de considerarse como una comunidad de seguridad, cuyas condiciones esenciales son la compatibilidad de valores entre los actores decisionales, la predictibilidad del comportamiento entre los actores y la voluntad de respuesta mutua, sin recurrir a la violencia frente a terceros.³⁸

Es decir, aunque en el nuevo contexto internacional, las nuevas amenazas y la conceptualización de seguridad permitieran inferir el reforzamiento de la cooperación, subyacen elementos relacionales, como la desconfianza, la incertidumbre y las diferencias en la escala de valores de los actores, que pueden deteriorar esta tendencia. En ese sentido, esta nueva aproximación teórica articula de manera novedosa elementos desarrollados por las teorías expuestas con el proceso de *securitización* y de politización.

Los elementos relacionales mencionados hacen que los estudios de seguridad deban considerar los procesos internos de los actores, en los que se construye la identidad amigo-enemigo, no amenaza-amenaza; en ese sentido, el análisis de la política interna y su expresión a través de la política exterior es un elemento esencial para abordar el tema.

Conclusiones

La noción de seguridad resulta ser un elemento determinante en el relacionamiento de los actores del sistema internacional. Este concepto ha variado históricamente para dar cuenta de las amenazas y oportunidades de una coyuntura específica, de tal manera que en la actualidad el concepto se ha tornado un poco más difuso y maleable debido a la creciente diferenciación en-

.....

(37) *Ibid.*, p. 15.

(38) DOUGHERTY y Pfaltzgraf, *Op.Cit.*, Capítulo 10 "Integración, regionalismo y cohesión, de las alianzas", p. 448.

tre las percepciones de riesgo de los actores y especialmente de los Estados. A lo largo del texto se pretendió mostrar cómo la noción de seguridad de los Estados Unidos había incidido grandemente en la configuración de la agenda de seguridad hemisférica, determinando en buena parte su estructura normativa y de cooperación. Evidenciando que el concepto de seguridad era en buena medida un producto de las relaciones de poder en el sistema internacional; mostrando cómo en la actual coyuntura se han presentado elementos que han catalizado una flexibilización y una ampliación del concepto.

Posteriormente, y a través de dos aproximaciones teóricas de las relaciones internacionales (neorrealismo e institucionalismo neoliberal) se planteó una aproximación al concepto de seguridad de cada uno de estos enfoques, evidenciando sus implicaciones en la cooperación o dinámicas de conflicto; pretendiendo mostrar con ello cómo la noción o características del concepto pueden incidir en la práctica del relacionamiento de los actores internacionales. Para finalmente presentar una aproximación alternativa a la noción de seguridad, que es el esbozado por la Escuela de Copenhague en la cual se hace énfasis en la consideración de la seguridad como un concepto multidimensional, en el cual se articulan no solo consideraciones militares y estratégicas, sino que las características de la política interna y de relacionamiento interno de los Estados, como actores más relevantes en este proceso de conformación del concepto de seguridad, tienen un impacto significativo a través de los procesos de *securitización*, o de percepción y determinación de los riesgos.

Bibliografía

ARENAL, Celestino. "Las relaciones internacionales como teoría y disciplina" en *Introducción a las relaciones internacionales*.; Colección de Ciencias Sociales, 1984

BITENCOURT Luis. "Latin American Security: Emergent Challenges". En Kugler Richard y Ellen Frost. *The Global Cen-*

ture. *Globalization and National Security*. Institute for National Strategic Studies. National Defense University. Vol II, June 2001. 1° Ed. Págs. 817 y 898

BENÍTEZ Manaut Raúl y Georgina Sánchez. *Avances y límites de la participación de México en la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*. Documento presentado en el *Panel Evolution of the concept of Hemispheric Security*. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad. REDES 200, Santiago de Chile, Octubre 27-30 2003.

BUZAN Barry « South America : an under conflictual anomaly » En *Regimes and Power*, 2003

BUZAN, Barry, Ole Wæber y Japp de Wilde. Capítulo 1 "Introduction" Capítulo 2 "Security Analysis: conceptual apparatus" En *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers, 1998

Buzan Barry "New Patterns of global Security in the twenty first century", *International Affairs*; vol 67 n 3, 1991. P 432, citado en Barbe "La Nueva sociedad internacional", *Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, 1995,

CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Informe del Presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica en relación a la labor de la Comisión realizada durante el período Agosto 2002-Mayo 2003*.

COX, Michael, "International history since 1989" En BAYLIS John y Steve Smith (eds) *The Globalization of World Politics: An Introduction of World Politics*, Oxford University Press, 2001

DONNELLY, Jack, *Realism and International Relations*, Cambridge University Press, Second edition, 2002

DOUGHERTY James y Robert Pfaltzgraff. Capítulo 3 “El poder y la teoría realista” En *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

DUNNE Tim y Brian Schmidt, “Realism” En BAYLIS John y Steve Smith (eds) *The Globalization of World Politics: An Introduction of World Politics*, Oxford University Press, 2001

HURRELL, A. “Security in Latin America”, En *International Affairs*, June, 1998

KEOHANE, Robert; Theory of World Politics: structural realism and beyond, citado en BARBE Esther “La teoría de las relaciones internacionales” *Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos

KEOHANE Robert O y Joseph Nye, Capítulo 1 “La interdependencia en la política mundial”. En *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*, Grupo Editorial Latinoamericano

LAMY Steven, “Neorealism and neoliberalism” En BAYLIS John y Steve Smith (eds) *The Globalization of World Politics: An Introduction of World Politics*, Oxford University Press, 2001

MONROY C, Marco. “Sistema Interamericano” En *Derecho Internacional Público*. Ed. Temis, Cuarta Edición.

NYE, Joseph. *Understanding International Conflicts: an introduction to theory and history*, Tercera Edición, Addison Wesley, Longman, USA, 2000

ROJAS Patricio. “Seguridad regional: panorama y perspectivas” En *Estudios Internacionales*. Universidad de Chile. N° 119-120, Julio- Diciembre de 1997

SALAZAR Ana María. *Seguridad Nacional Hoy: Reto de las democracias*. Ed. Nuevo Siglo Aguilar. Primera Edición. Agosto de 2002

SENNES Ricardo, et all. "La Política exterior brasileña y la Seguridad Hemisférica" . Documento presentado en el *Panel Evolution of the concept of Hemispheric Security*. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad. REDES 200, Santiago de Chile, Octubre 27-30 2003

THE WITHE HOUSE, *National Strategy for Combating Terrorism*. Washington, Febrero de 2003

TICKNER Arlene y Ann Mason. *Transregional Security in the Andean Region*. Documento presentado en el *Panel Lawless Areas and Emerging Threats*. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad. REDES 200, Santiago de Chile, Octubre 27-30 2003.

TULCHIN, Joseph. *Estados Unidos-América Latina: Hay estrategia en el hemisferio después del 11-09?* Documento presentado en el *Panel Challenges to Hemispheric Security*. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad. REDES 200, Santiago de Chile, Octubre 27-30 2003

WALTZ Kenneth, Capítulo 6 "Ordenes anárquicos y equilibrios de poder" En *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, 1988

Los Autores

- Brigadier General CARLOS QUIROGA FERREIRA
Director Escuela Superior de Guerra. Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Especialización en Seguridad y Defensa Nacionales. Profesional en Ciencias Militares.
- Brigadier General CLÍMACO SOLÓRZANO AGUILAR
Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra. Jefe de la Jefatura de Apoyo Logístico del Comando Fuerza Aérea (JAL).
- Brigadier General JUAN CARLOS RAMÍREZ MEJIA
Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra. Comandante Comando Aéreo de Combate No.1 Base Aérea "Capitán Germán Olano", Puerto Salgar.
- RUBEN SÁNCHEZ DAVID
Sociólogo y Doctor en Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Políticos de París VIII. Ex asesor de la Oficina de Paz de la Presidencia de la República y de la Defensoría Pública. Miembro del Grupo de Investigación sobre Seguridad (GIS) del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de la Universidad del Rosario. Profesor de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra.
- OLGA LUCÍA ILLERA CORREAL
Maestría en Relaciones Internacionales y Politóloga de la Universidad Javeriana. Ex Asistente de la Dirección del programa de Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales. Catedrática de las Facultades de Ciencia Política de la Universidad Javeriana y de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.
- LUIS ERNESTO PUYANA PAZ
Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, y Curso Integral de Defensa Nacional (CIDENAL), Escuela Superior de Guerra. Curso de Mayor de Reserva, Escuela de Caballería.
- FEDERMAN ANTONIO RODRÍGUEZ MORALES
Politólogo de la Universidad del Rosario y joven investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de la misma universidad. Fue reconocido por Colciencias en el marco del proyecto La Seguridad Democrática: concepto y realidad, a través de la convocatoria para Jóvenes Investigadores e Innovadores del 2004.