



I

MARCO TEÓRICO

La identidad y los intereses nacionales

Eduardo Pastrana Buelvas* y Diego Vera Piñeros.**

Identidad

La identidad constituye una dimensión ineludible del ser y nadie puede prescindir de ella, sea esta individual o colectiva (Campbell, 1992, p. 8). La identidad se refiere a quiénes somos, ya que, desde un punto de vista filosófico, es aquella cualidad que hace que algo o alguien sea lo que son (Wendt, 1999, p. 224). La identidad expresa quién (individual) soy o quiénes somos (colectiva). En tal sentido, los seres humanos son los únicos que pueden crear identidades, son los únicos que pueden cambiar de identidades y son los únicos que pueden actuar basándose en sus identidades (Hudson, 2007, p. 10). La identidad no está dada por la naturaleza ni es planeada por la conducta intencional, ella obedece a un proceso de construcción social que evidencia las diversidades y diferencias de los rasgos distintivos de los individuos y los actores colectivos en las interacciones sociales (Campbell, 1992, p. 8). Por tanto, son el producto del deseo del género humano de entender el mundo

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Asesor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS) y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Contacto: efastranab@gmail.com y epastrana@javeriana.edu.co.

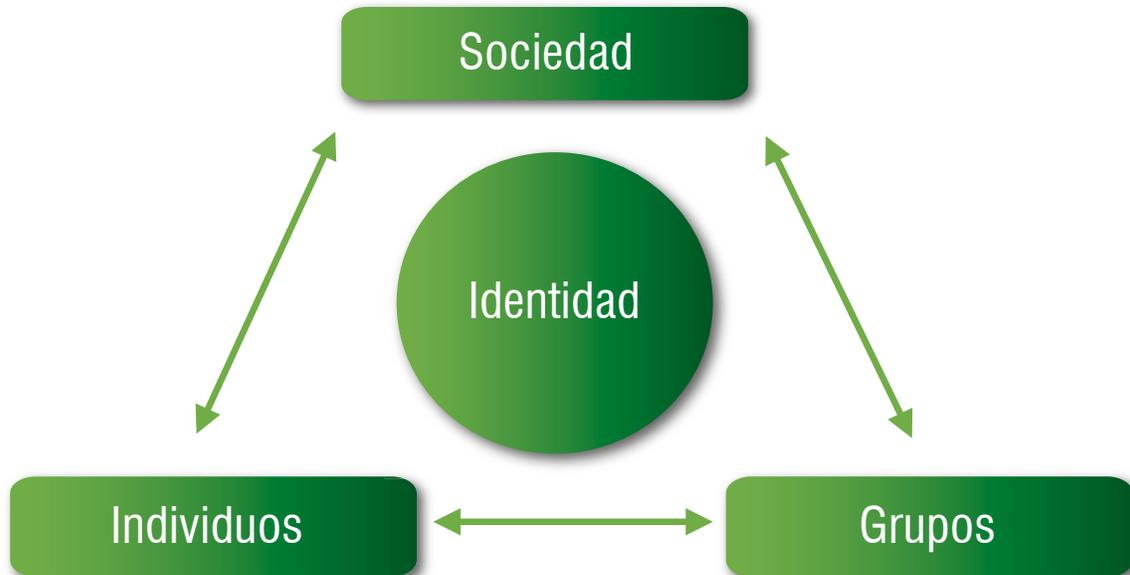
** Politólogo y profesor de la Universidad Javeriana (Bogotá). MA en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Contacto: veraproferrii@gmail.com.

social y, por ende, de la necesidad cognitiva de establecer un orden, de poder predecir sucesos futuros y de tener certeza sobre el devenir histórico (Schomberg, 2009). Las identidades permiten agrupar y diferenciar a las personas a partir de rasgos comunes, los cuales contribuyen a que podamos comprender tanto nuestras propias acciones como las de otros (Hopf, 2002). Así las cosas, la identidad es constituida por dos tipos de perspectivas distintas que interactúan y se complementan: la de ego y la de alter (Wendt, 1999, p. 224). Los seres humanos somos los únicos que podemos ser socializados y socializar a otros (Hudson, 2007, p. 10). De allí que todo tipo de identidad sea formada por procesos sociales que la constituyen, la consolidan y la transforman en el contexto de un proceso dialéctico entre el individuo y la sociedad (Berger y Luckman, 2001). Pertenece a una especie que, ineludiblemente, está atada a medios de socialización, es decir, al trabajo, al lenguaje y al poder. Desde esta perspectiva, aseguramos nuestra existencia a través de sistemas de trabajo social y mediante estructuras sociales que garantizan la convivencia a través de normas, instituciones y comunicación; así como también a través de procesos de autoidentificación, mediante los cuales se consolidan los niveles de individualización de la consciencia del yo de conformidad con las normas del grupo. En este orden de ideas, todo actor social debe adaptarse a las condiciones de la vida externa mediante procesos de aprendizaje, interactúa con otros mediante procesos de formación en contextos comunicativos de la cotidianeidad social y construye su identidad en medio del conflicto, entre pretensiones instintivas y presiones sociales (Habermas, 1969, pp. 162-163).

La reproducción de la vida social está articulada al proceso de socialización de los individuos y los grupos entre sí, proceso que depende de la intersubjetividad del entendimiento entre los participantes en tal interacción. La especie humana se mantiene a través de las actividades socialmente coordinadas de sus miembros, para lo cual la comunicación entre ellos puede conducir a acuerdos en distintos ámbitos de la vida social. De esta manera, el actuar comunicacional considera al lenguaje como un medio de entendimiento, mediante el cual los miembros de un grupo social se refieren, desde el horizonte de sentido de su mundo de la vida, a algo en el mundo objetivo, en el mundo social y en el mundo subjetivo. Por tanto, la racionalidad comunicativa permite forjar consensos entre los miembros de un grupo, quienes logran superar la subjetividad inicial de sus respectivos puntos de vista mediante una comunidad de convicciones racionalmente motivada, y llegan a compartir normas, valores, creencias, símbolos y rituales que les dan el sentido compartido de pertenencia a una comunidad determinada (Habermas, 1981).

Con relación a lo anterior, la identidad individual se crea socialmente y es la expresión de la diferenciación, porque el yo, para poder existir, requiere de la interacción social con la otredad. Sin embargo, la identidad no está constituida únicamente por el yo y la otredad, sino que posee una diversidad de capas traslapadas de individualidad. No es posible concebir al yo sin el tú o al nosotros sin el ellos, es decir, es la manera en que se define a un individuo o a un grupo, ya que es la estructura cognitiva la que le permite al individuo o al grupo tomar consciencia de sus diferencias con los demás (Hopf, 2002, p. 7). Por tanto, toda identidad es relacional y se forma a partir de prácticas sociales, las cuales articulan un conjunto de elementos que poseen un significado específico en la interacción intersubjetiva de los actores en el espacio social (Laclau, 1990, citado en Nabers, 2011, p. 85). De allí que toda identidad sea una estructura social cognitiva que le permite al actor social darle significado y sentido al mundo social y percibir las identidades de quienes interactúan con él en dicho contexto (Hopf, 2002, p. 1).

Figura 1. Los tres niveles de la intersubjetividad en la configuración de la identidad



Fuente: autores.

Por su parte, Wendt (1999, pp. 224-230) reconoce que existe una pluralidad de identidades y, por tanto, propone, pero no como una lista cerrada, una clasificación de cuatro categorías distintas de identidades: la *identidad personal o corporativa*, la *identidad tipo*, la *identidad de rol*

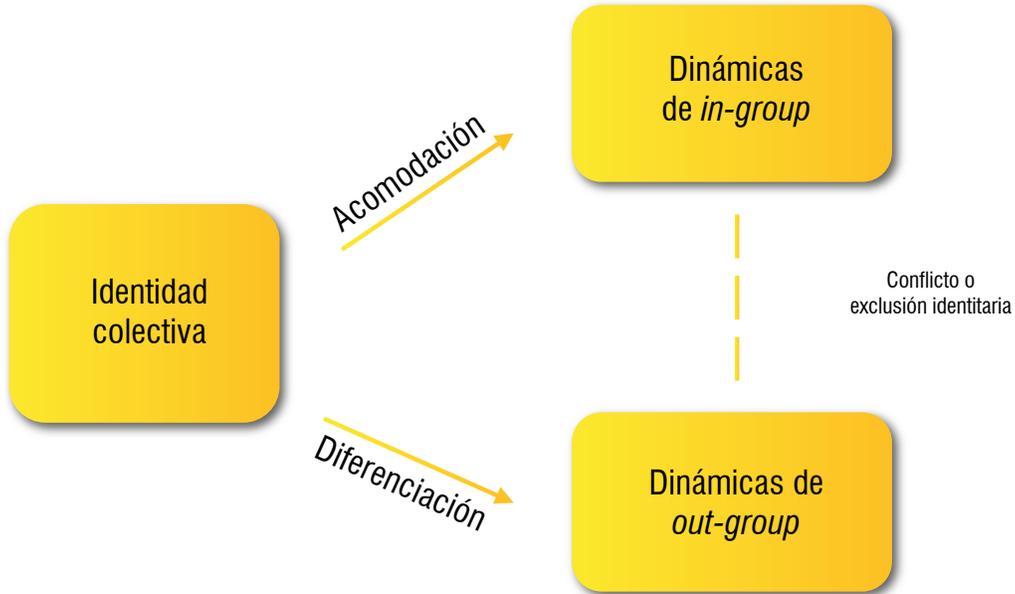
y la *identidad colectiva*. Pues bien, la *identidad personal o corporativa* se refiere a estructuras autoorganizadas que constituyen la diversidad de rasgos distintivos tanto de los individuos como de los actores corporativos como los Estados (véase infra). La noción de *identidad tipo* está relacionada con una categoría social, la cual denota el conjunto de características comunes que comparte una comunidad humana determinada, tales como el legado histórico, los valores (políticos, económicos y sociales), los hábitos, la cultura, el idioma, etcétera. Con relación a lo anterior, las disciplinas sociales, especialmente las ciencias políticas y las relaciones internacionales, definen formas o tipos de regímenes de Estado, los cuales pueden ser calificados como capitalistas, socialistas, democráticos, republicanos, monárquicos, autoritarios, fascistas, totalitarios, teocráticos, etcétera. Por lo que se refiere a la *identidad de rol*, dicha categoría es utilizada en los análisis de política exterior, a fin de comprender y explicar la forma en que los Estados proyectan su identidad nacional a través de sus acciones y son percibidos por otros Estados en el escenario internacional (véase infra).

Por último, la *identidad colectiva* es entendida como el proceso de identificación en cuyo contexto el yo va más allá de los límites de la identidad individual y logra constituir con otros individuos el sujeto colectivo nosotros. Para Sánchez (2020, p. 13), desde el punto de vista del neoconstructivismo, la identidad colectiva es una “*identidad constructivista-sistémica*”, es decir:

Es ser un actor individual y al mismo tiempo ser el resto de los actores con los que él se relaciona o agrupa epistémicamente (*resonancia epistémica*). Esta conexión es típica de los estadios sociocognitivos en donde predomina la *acomodación* (integración-cooperación) y en donde el actor adapta o equilibra sus propias estructuras epistémicas (ideas) con las de su contexto (otros actores).

Adicionalmente, la identidad colectiva, para los constructivistas, se fundamenta en la división y diferenciación entre nosotros y ellos. Desde este punto de vista, la sociología y la psicología social utiliza el concepto de *in-group* para identificar a un grupo social, cuyos miembros comparten intereses y rasgos identitarios que los diferencian de quienes no pertenecen a su colectividad (Klotz y Lynch, 2007, p. 74).

Figura 2. Representación del proceso de identificación



Fuente: autores.

En este orden de ideas, la identidad colectiva es un conjunto de narrativas que definen los rasgos identitarios y los factores que cohesionan a los miembros de un grupo (Wendt, 1999, p. 366). En otras palabras, son “aquellos sentimientos y valores en relación con un sentido de continuidad, recuerdos compartidos y un sentido de destino común de una unidad determinada de la población con experiencias y atributos culturales comunes” (Smith, 1990, p. 179, citado en Prieto, 2016, p. 98). La noción de sociedad está ligada también al conjunto de ideas y prácticas que identifican a los individuos como miembros de un grupo social; es decir, se trata de la autoconcepción que tienen grupos o individuos sobre la forma en que se identifican a sí mismos como miembros de una comunidad (Waever, 1995). Además, la comunicación desempeña un rol clave para cohesionar a un grupo, porque el actuar comunicacional los capacita para pensar, ponerse de acuerdo y accionar conjuntamente (Deutsch, 1970, p. 127, citado en Godehardt y Lembcke, 2010, p. 15). Dicho proceso de comunicación se lleva a cabo también entre comunidades políticas, en cuyo marco los participantes pueden construir un ambiente de confianza, en el cual puede surgir un *sentimiento compartido que forja la identidad del sujeto colectivo nosotros*, que puede contribuir a la conformación de una comunidad de seguridad (Deutsch, 1954, p. 33, citado en Godehardt y Lembcke, 2010, p. 15; Farrell, 2005, p. 8; Slocum y Van Langenhove, 2005, pp. 137-139). En este orden de ideas, Adler denomina también a

las comunidades de seguridad fundamentadas en la comunicación regiones cognitivas (*cognitive regions*), ya que son el resultado de una construcción social. De modo que las fronteras entre comunidades se encuentran en aquel lugar en donde las identidades comunes terminan. Para la formación de una comunidad de seguridad pluralista son decisivos también, junto al sentimiento compartido, el conocimiento intersubjetivo y la identidad común de sus miembros (Adler, 1997, citado en Godehardt y Lembcke, 2010, p. 16). Adicionalmente, la identidad colectiva se manifiesta mediante las percepciones de un grupo social determinado, de allí que las percepciones sobre seguridad o inseguridad sean causadas por percepciones de amenazas que provienen del exterior. Es más, los enfoques constructivistas aportan herramientas teóricas para observar los elementos constitutivos y los efectos causales de la identidad colectiva en el marco del desenvolvimiento de los regionalismos (Prieto, 2016)³. En fin, las estructuras sociocognitivas o de identidad que rigen una nación o una región (actores internacionales) no son inmutables y están sujetas a un proceso de transformación continua (Sánchez y Pastrana, 2017).

Identidad nacional

La identidad nacional es una identidad colectiva y se constituye, en primer lugar, en el marco de la cultura nacional, pero comienza a tener sentido únicamente en el plano internacional, a través de la interacción con otros actores internacionales. De allí que la formación de las identidades estatales no puedan reducirse al nivel doméstico, ya que se requiere de la interacción con la otredad internacional para darle significado a su propia identidad, lo cual constituye un proceso de diferenciación de cara a las identidades de otros Estados (Schomberg, 2009, p. 21). La identidad nacional se construye tanto a nivel doméstico como internacional, es decir, denota los rasgos culturales característicos de una sociedad en particular. Adicionalmente, la identidad nacional establece fronteras claras frente a otras comunidades nacionales

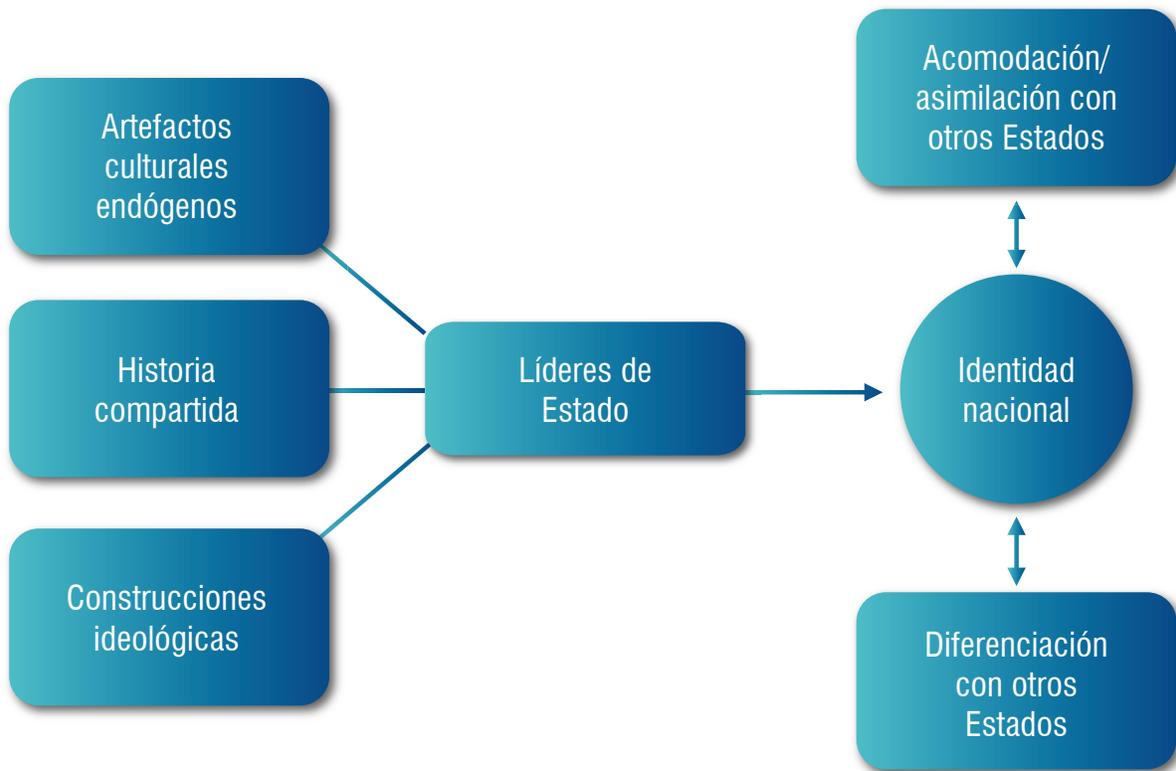
³ Germán Prieto realiza un gran aporte al estudio de la identidad colectiva en su libro *Identidad colectiva e instituciones regionales en la Comunidad Andina. Un análisis constructivista*. En su obra, el autor operacionaliza los enunciados esenciales del constructivismo, con lo cual destaca que las identidades y los intereses de los agentes, así como también las estructuras sociales que permiten y restringen su acción, se construyen a través de la interacción social, es decir, de la intersubjetividad. En consecuencia, enfatiza los efectos constitutivos y causales de las ideas en la construcción de la identidad colectiva, y enfatiza el papel que juega el lenguaje en la construcción de la realidad de los actores y los efectos que tiene para la acción, tomando como caso de estudio la CAN. En el marco interpretativo de su trabajo, Prieto lleva a cabo un contrapunteo entre los exponentes más representativos (Ruggie, Wendt, Klotz, Lynch, Risse, Checkel, Söderbaum y Onuf) de las distintas expresiones del constructivismo.

definiendo en forma clara un adentro y un afuera; un ámbito doméstico y un ámbito internacional (Campbell, 1992, p. 8).

Los líderes de un Estado son producto del entorno cultural de sus sociedades y enfrentan el reto de enmarcar sus acciones dentro de los límites del consenso sobre la identidad nacional. Ellos tienen la capacidad de forjar la identidad nacional y de influenciar la forma en que esta puede ser interpretada. La identidad nacional es clave para comprender las interacciones internacionales, pero no es la única forma de identidad relevante para los tomadores de decisión. Los tomadores de decisión de un Estado tienen la posibilidad de interactuar con los representantes de otros Estados y, de esta manera, proyectar la identidad nacional en los escenarios internacionales. En tal sentido, los líderes de un Estado pueden concebir a otros como sus rivales en el marco de las dinámicas políticas domésticas porque comparten con los miembros de su grupo un conjunto de ideas, creencias y valores que les permiten diferenciarse tanto de sus oponentes a nivel doméstico, como interpretar los rasgos identitarios que los diferencian de la otredad internacional. La identidad nacional no existe en sentido material, no es cuantificable ni es una entidad tangible, pero es un constructo intelectual, el cual constituye un conjunto estructuras ideacionales que definen una comunidad como una nación (Schomberg, 2009, p. 36).

Las identidades nacionales se erigen sobre la base de dos fundamentos. En primer lugar, la formación de las naciones puede haber tenido origen en factores étnicos, culturales, lingüísticos o religiosos, cuyos casos específicos serían Alemania y Japón. Segundo, el punto de partida de la formación de la nación puede haber sido una comunidad ideológica constituida por una variedad de grupos étnicos cohesionados por un conjunto de creencias compartidas, características que serían apropiadas para la formación de la nación en EE. UU., Suiza y Bélgica (Nau, 2002). Adicionalmente, se afirma que la nación es una comunidad política imaginada inherentemente limitada y soberana (Anderson, 1993). Así mismo, la nación como expresión de la identidad nacional se asocia a la necesidad del Estado moderno que requiere de la cohesión de una población determinada como una comunidad (Hobsbawm, 1998).

Figura 3. El proceso de formación de la identidad nacional



Fuente: autores.

Toda nación ha sido constituida y consolidada a través de un conjunto de ideas, valores, creencias y una historia compartida que le da forma a la cultura nacional. La identidad nacional es construida en el transcurso del devenir histórico de las naciones, en cuyo curso surgen nuevas narrativas sobre la mitología y los ideales nacionales, que constituyen estructuras colectivas de entendimiento sobre los rasgos característicos de una comunidad determinada sobre su origen, sobre lo que son y sobre el rol que podrían desempeñar en el escenario internacional. La identidad estadounidense se ha forjado mediante la adopción de valores liberales comunes tanto en lo político como en lo económico. Así mismo, ha proyectado una identidad como líder mundial, como gendarme del orden internacional, como democratizador y como una potencia pragmática internacionalista en el orden global, pero también a veces como una potencia egocéntrica magnificadora del interés nacional (Maull, 2011, p. 169). La identidad rusa se ha cimentado en los valores tradicionales de la religión ortodoxa, el autoritarismo, las ambiciones territoriales expansionistas y el conservadurismo que proviene de la tradición política imperial zarista, la cual constituye históricamente la

columna vertebral de la cultura nacional de Rusia. Así mismo, tanto las élites zaristas como las bolcheviques, desde la perspectiva relacional con la otredad, tuvieron un sentimiento de inferioridad frente a Europa occidental y la percibieron siempre como una fuente de inseguridad (Klotz y Lynch, 2007, p. 70). Por lo que se refiere a la identidad nacional iraní, la corriente chiita del islam, al lado del legado histórico persa, representa uno de los elementos constitutivos más importantes. La identidad china tiene sus fundamentos en valores seculares, porque los chinos no desarrollaron referentes religiosos como otras culturas. De esta manera, los chinos no crearon un mito sobre la creación cósmica y su universo tuvo origen a partir de sus propios valores (Kissinger, 2012, p. 33). Su cosmovisión se fundamenta en los principios de *tianxia*, o todo bajo el cielo, los cuales

Crean un sistema-mundo jerárquico, voluntario, en donde existen derechos y deberes definidos para cada uno de sus miembros. Dichos derechos y deberes están anclados en ideas confucianas y daoístas, en donde la idea de una familia, en la que el padre es responsable de su prole y esta, a su vez, le debe obediencia y sumisión. En esta imagen, la figura más importante, asociada con el rol de padre, es la del *hijo del cielo* –el emperador chino–, quien ocupa el centro y sirve de mediador en las relaciones que se pueden dar de carácter vertical (entre el cielo, el hombre y la tierra) y horizontal (desde un centro moral y ético a la periferia del sistema). (Ling, 2016, citado en Pastrana y Velosa, 2020 p. 28)

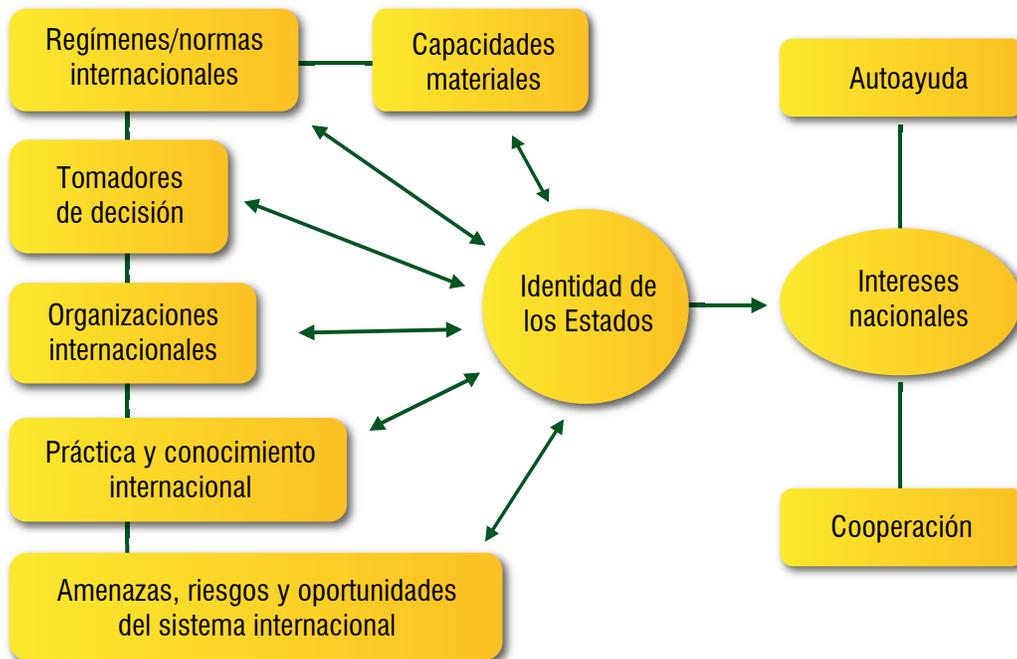
Desde una perspectiva histórica, Rusia, Austria y Prusia compartieron identidades aristocráticas, monárquicas y conservadoras, factor que contribuyó a la estabilidad del equilibrio de poder en el contexto del concierto de Europa. Algo similar se pudo constatar respecto a los valores políticos y económicos, tales como la democracia, el liberalismo y la economía de mercado que unieron a los Estados agrupados en el bloque occidental en su confrontación ideológica con la URSS a lo largo de la Guerra Fría (Schomberg, 2009, p. 25).

Divergencias teóricas sobre la identidad nacional

Los enunciados de las variantes del enfoque realista consideran que el Estado tiene una identidad única y permanente que se fundamenta en la soberanía, en el interés propio y en la competencia constante por el poder, y además definen las estructuras en términos materiales (Wendt, 1994, p. 389). De allí que los neorrealistas y los neoliberales, desde una perspectiva racional, consideren que las identidades y los intereses de los agentes estén dados exógenamente. En este orden de ideas, la política está determinada

absolutamente por las relaciones de poder. Por tanto, Waltz (1979) sostiene que la estructura del sistema internacional se constituye a partir de tres factores: 1) los Estados poseen el derecho de igualdad soberana, lo cual determina el principio ordenador de la anarquía, es decir, el orden internacional no es jerárquico y, en consecuencia, no existe una autoridad superior por encima de los Estados; 2) los Estados, debido a la estructura anárquica del sistema internacional, enfocan sus funciones principales en garantizar el orden interno y la defensa del territorio nacional de las amenazas y los enemigos externos; 3) la distribución asimétrica de las capacidades materiales de poder entre los Estados, particularmente las militares y económicas, determina el lugar que ocupa cada uno de ellos en la jerarquía del poder internacional. En este orden de ideas, la necesidad fundamental de los Estados es la de garantizar su seguridad nacional y, por ende, el interés propio por la supervivencia los convierte en actores egoístas y desconfiados, con lo cual definen la seguridad en términos del interés propio.

Figura 4. Factores que influyen sobre la construcción de identidad de los Estados y su conducta externa



Fuente: autores.

De acuerdo con lo anterior, el sistema internacional es un sistema de autoayuda, lo cual conduce a los Estados a incrementar sus propias capacidades materiales de poder mediante la extracción de recursos propios o

a forjar alianzas externas para equilibrar los desbalances de poder que los pongan en situación de desventaja y vulnerabilidad frente a agresores potenciales. Por tanto, la autoayuda y la política de poder competitiva son determinadas por la estructura del sistema internacional en forma exógena. En consecuencia, según la crítica de Wendt (1992), los regímenes internacionales no podrían influir en el cambio de las identidades ni de los intereses de sus Estados miembros, porque ambos atributos estatales –desde esta óptica– estarían dados a priori de manera exógena y serían pétreos. Por tanto, la autoayuda y la política de poder de las grandes potencias son instituciones, pero en ningún caso constituyen características esenciales de la estructura anárquica del sistema internacional y, en consecuencia, “la anarquía es lo que los Estados hacen de ella” (p. 395).

Por su parte, los constructivistas parten del supuesto de que las identidades son intersubjetivas. En este orden de ideas, los constructivistas divergen de los realistas sobre la forma y el proceso mediante los cuales los tomadores de decisión definen y operacionalizan variables importantes, tales como el poder, el interés propio y el sistema internacional. En consecuencia, los Estados, en el marco de sus interacciones, crean estructuras sistémicas intersubjetivas a través de expectativas, entendimiento y conocimiento social compartido. Tales estructuras toman forma en organizaciones internacionales, amenazas, riesgos y desafíos compartidos que influyen en la formación de las identidades y los intereses. Por tal motivo, la Guerra Fría fue más una estructura discursiva que material (Wendt, 1994, p. 389). En consecuencia, las inseguridades y las amenazas son construcciones sociales y culturales, producto de procesos de construcción de identidades, en cuyo marco el yo y el otro son mutuamente constituidos (Schomberg, 2009, p. 9).

Con relación a lo anterior, las estructuras sociales no pueden concebirse únicamente en términos materiales como la distribución de las capacidades de poder, sino que también tienen carácter de ideas, las cuales surgen de las interacciones entre los actores sociales (Velosa, 2012, p. 55). Las ideas pueden ser definidas como “creencias sostenidas por individuos” (Goldstein y Keohane, 1993, citado en Velosa, 2012, p. 57). Tales creencias pueden ser de naturaleza individual o colectiva. Ambas son el producto de procesos cognitivos sociales. Las ideas colectivas son compartidas por un grupo de actores determinado, cuya identificación permite comprender la motivación de sus decisiones y el resultado de sus acciones (Velosa, 2012). Se pueden identificar tres tipos de ideas. Primero, *las cosmovisiones*, las cuales contribuyen a un entendimiento general de las estructuras sociales, en las que

los actores interactúan para darle un sentido compartido al mundo social. Segundo, las ideas pueden tener un carácter normativo, porque –de conformidad con el consenso normativo aceptado por todos sus miembros– orientan la conducta del actor social al interior de un grupo determinado, a fin de que su acción pueda ser considerada correcta y legítima. Por último, las ideas pueden desempeñar un rol causal en los agentes al incidir en que actúen de una manera y no de otra, y por consiguiente, produzcan un resultado esperado (Goldstein y Keohane, 1993, citado en Velosa, 2012, p. 58).

Así las cosas, los constructivistas destacan el carácter maleable de las identidades colectivas y la diversidad de los constreñimientos a la anarquía del sistema internacional como una de sus consecuencias. Por tanto, los Estados no pueden ser considerados simplemente unidades dotadas, en forma inmutable, con una identidad egoísta como consecuencia de la estructura anárquica del sistema internacional; y, en efecto, las restricciones estructurales de dicha anarquía no son tampoco las mismas en todas las épocas históricas, por lo cual los patrones de autoayuda pueden ser reemplazados por estructuras cooperativas (McSweeney, 2004, p. 122). Los Estados se relacionan con otros Estados basándose en el significado que estos tienen para ellos, de allí que actúen de cierta manera con sus amigos y en forma distinta con sus enemigos, ya que los primeros les producen confianza y los últimos representan una amenaza para su seguridad. En tal sentido, la distribución de poder puede influir en las estrategias de política exterior de los Estados, pero las estructuras cognitivas que les dan forma a las concepciones de sí mismos y de los demás influyen más en sus expectativas intersubjetivas y en las interpretaciones que hagan de los fenómenos políticos internacionales. En consecuencia, las amenazas son socialmente construidas, de manera que la acción de los Estados está más determinada por la necesidad de conjurar las amenazas que por el equilibrio de poder. Así mismo, los dilemas de seguridad no están previamente programados o dados por la anarquía (Wendt, 1992).

En este orden de ideas, según Wendt (1999, pp. 246-312), la anarquía puede tener tres tipos de estructuras a partir del tipo de interacciones que los Estados desarrollen en un contexto histórico determinado, por lo cual se pueden identificar tres culturas de la anarquía: *la hobbesiana*, *la lockeana* y *la kantiana*. Tales estructuras pueden caracterizarse por dinámicas de enemistad –en donde prima el conflicto– y de rivalidad –en donde la regularidad de la interacción está marcada por la competencia–, y por la amistad, en cuyo contexto desaparece la imagen del enemigo y la cooperación tiene niveles de institucionalización.

Por lo que se refiere a la cultura hobbesiana de la anarquía, los Estados se consideran enemigos entre sí y se ven los unos a los otros como una amenaza real para la supervivencia de cada uno de ellos. Por tanto, es un sistema en el que prima el conflicto y la desconfianza entre los Estados que comparten este tipo de estructura social internacional. La lógica que prima es la guerra endémica e ilimitada, la cual puede estallar en cualquier momento. En este contexto, los Estados tienden a equilibrar las capacidades de poder de aquellos que representan una amenaza para ellos a través del incremento de sus propias capacidades o mediante alianzas externas. Por lo regular, la cultura hobbesiana de la anarquía estimula la carrera armamentista entre los Estados que hacen parte de ella. Además, es un sistema que involucra a todos sus miembros, con lo cual dificulta las alianzas y el estatus de neutralidad. Como ejemplos de esta cultura de la anarquía tenemos: el ascenso de la dictadura nazi, bajo el liderazgo de Hitler, que tuvo como consecuencia una política exterior agresiva y expansionista por parte de Alemania en Europa que desencadenó la Segunda Guerra Mundial; la Revolución francesa, que desató una serie de guerras, con el propósito de propagar los nuevos ideales revolucionarios, pero que desembocaron en las guerras napoleónicas de expansión y de rapiña; y los ciclos bélicos en Oriente Próximo, que, hoy en día, son también la expresión de dicha cultura (Wendt, 1999, pp. 259-278).

En lo que concierne a la cultura de la anarquía lockeana, los Estados se conciben como rivales y las percepciones de amenazas son de menor grado. Así mismo, tienen la tendencia a reconocerse mutuamente el derecho de soberanía, su existencia como entidad política autónoma y las libertades inherentes a esta condición. Por tanto, reconocen y respetan los principios fundamentales y las normas particulares básicas del derecho internacional público. Sin embargo, el reconocimiento mutuo y la observancia de los regímenes de derecho internacional –que regulan sus relaciones– no excluye la posibilidad del uso de la fuerza en las disputas en que se involucran, pero existen constreñimientos que le ponen límites a la guerra. Adicionalmente, los Estados tienden a mantener el statu quo y el poder militar relativos, y son aceptadas tanto la neutralidad como las alianzas. El patrón de conducta que caracteriza sus relaciones es la competencia y para su comprensión se utiliza la analogía de los mercados. La cultura lockeana es un rasgo característico del sistema westfaliano y es la estructura social de la anarquía que predomina en el sistema internacional contemporáneo. Características de este tipo de relaciones son, por ejemplo, las que practican los Estados latinoamericanos entre sí y las relaciones entre la mayoría de los Estados

del sistema internacional, tales como Estados Unidos (EE. UU.), la Unión Europea (UE), Japón, Rusia y China, etcétera (Wendt, 1999, pp. 279-297).

Respecto a la cultura de la anarquía kantiana, los Estados que hacen parte de ella mantienen y promueven relaciones de amistad que excluyen la figura del enemigo. Predomina entre ellos la ausencia de violencia y han logrado construir una comunidad de seguridad con fundamento en estructuras de una paz positiva. En consecuencia, los Estados observan los marcos normativos que regulan las relaciones entre ellos y los conflictos se resuelven mediante mecanismos institucionales de solución pacífica. Son comunidades que han adoptado el principio de la seguridad colectiva, de manera que todos sus miembros respaldarán al Estado miembro que sea agredido por un Estado que no haga parte de dicha estructura. La UE es un ejemplo claro de una cultura de la anarquía kantiana, ya que sus miembros han podido construir una comunidad de seguridad a lo largo del proceso de integración europea (Wendt, 1999, pp. 297-308).

No obstante, generar intersubjetividad y cooperación entre Estados es más que propiciar espacios de diálogo entre los jefes de Gobierno y/o Estado o entre sus representantes, y más que el contacto apenas operacional entre instituciones o delegados de política exterior (Zehfuss, 2004, p. 118-150). La *interdependencia* (transacciones e interconexión política y económica entre países) y la mutua pertenencia a instituciones multilaterales y esquemas de integración no garantizan por sí solas la existencia y estabilidad de una *identificación positiva* entre actores ni el apego a una *identidad colectiva*, sino que se producen en la medida en que esa interdependencia y pertenencia sean estables, sustentadas en principios sólidos de conducta y responsabilidad, y suficientemente poderosas como para producir valores cohesivos como la solidaridad, la reciprocidad y la lealtad. El mero aumento de las *interacciones* no necesariamente produce *cooperación*, la cual representa el nivel más básico de la identificación positiva (Wendt, 1994, pp. 385-386). Es por ello sumamente útil examinar el discurso nacional y/u oficialista del Gobierno en sus respectivas relaciones exteriores, porque las interpretaciones dominantes (sobre la política internacional, la actitud del “otro”, etcétera) edifican prácticas –diplomáticas– recurrentes y el uso del lenguaje oficial refleja relaciones o pretensiones de influencia que trasciendan el simple uso efectivo de capacidades materiales (Klotz y Lynch, 2007, pp. 10-11). Por ello, los constructivistas sostienen también que los discursos desempeñan un rol clave para darle forma a las prácticas sociales. De esta manera, los líderes de un Estado se refieren sobre algo o alguien en el

mundo, ponderan las opciones que tienen y deciden cómo actuar frente a determinadas situaciones. En este contexto, las estructuras sociales de conocimiento compartido les brindan a los tomadores de decisión un contexto político determinado que les permiten comprender e interpretar amenazas y oportunidades (Schomberg, 2009, p. 9).

En suma, desde la línea de interpretación constructivista, las identidades de los actores internacionales están constituidas por estructuras cognitivas que les permiten saber quiénes son en determinadas circunstancias y en un contexto social determinado, en el que se comparten determinadas concepciones y expectativas de la proyección del rol nacional de un Estado en particular a través de sus acciones de política exterior (Wendt, 1996). Igualmente, las identidades de los líderes de un Estado en particular constituyen una estructura cognitiva social que le da sentido a la construcción de amenazas y a la elección de oportunidades, así como también a la identificación de aliados y enemigos (Hopf, 2002).

La identidad y la concepción del rol nacional

Definición de rol

La noción de rol en las ciencias sociales es derivada de los personajes que los actores representan en el teatro (Thies, 2009, p. 3). Sin embargo, el concepto de rol fue elaborado y operacionalizado inicialmente por los sociólogos, a fin de destacar la importancia que tienen las cosmovisiones, las percepciones y los valores de los sujetos en sus interacciones en el ámbito social (Harnisch, 2011, p. 1). De allí que los roles sean considerados, en primer lugar, posiciones sociales, las cuales son constituidas por las expectativas de ego y alter en relación con los objetivos que un actor persigue en el interior de un grupo determinado (p. 8). Esta perspectiva estructuralista considera que los roles son constituidos por normas sociales, las cuales crean expectativas sobre la realización de ciertas conductas apropiadas. Además, los roles son, desde un punto de vista funcional, expectativas normativas compartidas que prescriben o prohíben determinadas conductas (Thies, 2009, p. 3). Por su parte, el interaccionismo simbólico sostiene que los agentes asumen, reproducen y desempeñan los roles durante la interacción. Desde su perspectiva, la teoría del rol organizacional entiende los roles como posiciones sociales fijas que son fácilmente identificables como consecuencia de la posición jerárquica y predeterminada que ocupan. Por último, la teoría cognitiva del rol pone de relieve la relación entre la expectativa del rol y la conducta que se realiza (Nabers, 2011, p. 75).

Ahora bien, la teoría del rol comenzó utilizarse en los análisis de política exterior en los años setenta, cuando K. Holsti (1970) publicó su trabajo pionero *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*. En suma, clasificó e interpretó, en el marco de la Guerra Fría, un amplio número de términos (*non-alignment, independent, liberation supporter, bloc leader, balancer, mediator-integrator, developer*, etcétera), a través de los cuales los internacionalistas intentaban caracterizar ciertos patrones de conducta y decisiones recurrentes en la política exterior de ciertos Estados. El rol es un concepto normativo que prescribe el comportamiento que alguien debe adoptar y está asociado a una relación con otro(s) y a una cierta posición en una estructura social, y es distinto a la manera fáctica (apropiada o inadecuada) en la que se desempeña, lo que se conoce como *role performance* (p. 238). En este orden de ideas, los roles les brindan a los agentes razones y motivos para justificar una acción determinada en el escenario internacional. De allí que los roles sean concebidos también como una especie de carta de navegación que los tomadores de decisión utilizan para formular e implementar las acciones de política exterior (Aggestam, citado en Nabers, 2011, p. 78). Así mismo, los roles le establecen a los agentes metas que deben ser alcanzadas en la política exterior, las cuales son argumentadas a través de sus discursos, tales como la autonomía, la paz regional, el liderazgo regional o el desarrollo del país (Beneš y Harnisch, 2015, p. 148).

Al respecto, el rol comprende esferas de acción en el escenario internacional tales como el liderazgo, el proveedor o garante de seguridad, la fuente de amenaza o de confianza, el donante o receptor de ayuda para el desarrollo, el acreedor o deudor, el proveedor de bienes públicos regionales, etcétera. Por tanto, el rol infiere que el agente tiene determinadas capacidades de poder materiales e ideacionales, con lo cual posee cierta responsabilidad y goza de algunos privilegios en concordancia con el lugar que ocupa en la jerarquía de poder global o regional. Además, los roles incorporan los objetivos y condensan la esencia de la conducta estatal en la política exterior (Lahneman, 2003, pp. 98-99). Adicionalmente, la teoría del rol ofrece conceptos básicos para comprender la conducta estatal en el ámbito de su política exterior, tales como *role conception (la concepción del rol)*, *role expectations (las expectativas del rol)* y *role performance (el desempeño del rol)* (Thies, 2009).

En primer lugar, el término *concepción del rol* alude a la idea y el conocimiento que el actor tiene de sí mismo con respecto a otros (la parte del ego del rol) y la percepción de las expectativas del rol que tienen otros (la parte

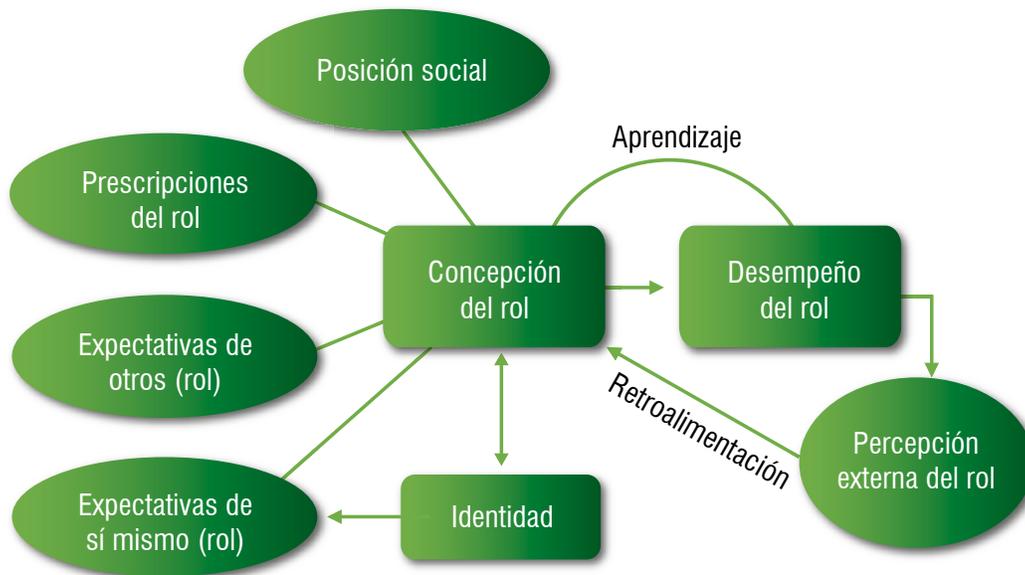
del alter del rol) frente a él como un agente que es capaz de manifestarse con lenguaje y acción en el mundo social (Breuning, 2011, p. 8; Walker, 1992, p. 23). De hecho, *la concepción del rol* no solo es aplicable a los individuos, sino que también se puede utilizar para comprender o explicar la acción de actores colectivos como el Estado. En tal sentido, la concepción del rol como fenómeno social puede ser compartida entre un amplio grupo de individuos en el interior de un Estado determinado. Así las cosas, los tomadores de decisión –quienes formulan e implementan política exterior– llevan a cabo tales acciones basándose en las ideas que tienen sobre los roles que les corresponden desempeñar a los Estados, en cuya representación actúan en el sistema internacional (Chafetz *et al.*, 1996, p. 733). Por tanto, la *concepción del rol nacional* (CRN) puede ser entendida como las percepciones que los tomadores de decisión tienen, en materia de política exterior, sobre la posición que su Estado ocupa en el sistema internacional. Tales percepciones les ofrece a los *policy makers* un conjunto de procedimientos, normas e ideas orientadoras que les faculta para actuar en nombre del Estado en el ámbito internacional, a fin de intentar salvaguardar los intereses nacionales y alcanzar los objetivos propuestos (Bailin, 1980, p. 533). Además, la CRN expresa mucho sobre la identidad de un país, sus prioridades en política exterior y sobre la forma en que se relaciona con otros Estados (Cantir y Kaarbo, 2012, p. 19). Sin embargo, pueden existir discrepancias entre los actores domésticos sobre la CRN, lo cual implica que no necesariamente debe existir un consenso total sobre un rol nacional específico (p. 6). Además, las CRN pueden ser categorizadas a partir de determinados asuntos o áreas de problemas sustantivos en que los Estados se concentran y se destacan en su acción exterior (Wish, 1980, p. 539). Por último, y no menos importante, la concepción del rol está estrechamente conectada con el concepto de identidad (Breuning, 2011, p. 22), porque los roles proveen a los agentes de un sentido estable de identidad (Chafetz *et al.*, 1996, p. 733). En otras palabras, la identidad constituye el elemento ego del rol (Müller, 2011, p. 56). Así las cosas, las identidades dotan a los roles con un conjunto de significados que caracterizan a un actor en el desempeño de un rol específico, con lo cual el rol no puede ser comprendido sin la identidad (Nabers, 2011, p. 91). En suma, las identidades y los roles se constituyen mutuamente y la representación intersubjetiva de rol es definida como *identidad de rol* (Wendt, 1999, pp. 227-229).

Segundo, *las expectativas del rol* expresan la interacción entre alter y ego, en cuyo contexto alter espera que la conducta de ego corresponda a la noción que el primero tiene del último. Por lo tanto, ello implica que

ego, al actuar, debe comportarse en la forma apropiada que alter espera de él. De allí que si un Estado percibe al otro como respetuoso del derecho internacional, espera que en sus relaciones no se produzcan violaciones de este (Thies, 2009, pp. 9-10). En tal sentido, el rol tiene un carácter sistémico, porque la existencia y aceptación de un rol nacional determinado depende de la aceptación o el reconocimiento de ese rol específico por parte de otros Estados (Doran, 2000, pp. 338-339, citado en Lahneman, 2003, p. 99). Por último, tenemos la categoría del *desempeño del rol*, la cual define y expresa la forma en que ego actúa en el mundo social. En materia de política exterior, significa la forma en que los Estados desempeñan su rol nacional a través de la implementación de sus estrategias de política exterior en el escenario internacional (Müller 2011, p. 58; Thies, 2009).

En este orden de ideas, se producen inconsistencias en el desempeño del rol cuando se distingue entre los roles que un Estado busca desempeñar (*ascribed roles*) y los roles que actualmente desarrolla (*achieved roles*). Se ha encontrado que los Estados en vías de desarrollo y las potencias emergentes –que mejoran su estatus– suelen responder más a roles atribuidos que adquiridos, mientras las potencias establecidas tienen múltiples roles ya consolidados (Thies, 2009, p. 8).

Figura 5. Los elementos del rol y la relación con la Identidad



Fuente: autores.

Roles y jerarquía de poder mundial

Los Estados desempeñan diferentes roles en el escenario internacional y pueden ser también identificados por atributos que expresan sus capacidades materiales e ideacionales de poder, así como también por la forma en que implementan sus acciones de política exterior, por lo cual pueden ser definidos como superpotencias, grandes potencias, potencias intermedias, potencias emergentes, Estados pivotes, potencias regionales y potencias regionales secundarias (Flemes, 2010; Hurrell, 2006).

En primer lugar, las *grandes potencias* (China, Gran Bretaña, Alemania, Japón, Rusia, Francia, Canadá e Italia) son aquellos Estados que, a través de su gran fortaleza económica, política y militar, son capaces desplegar estrategias de política mundial y, de esta manera, ejercen poder en la diplomacia mundial. En consecuencia, sus opiniones deben ser tenidas en cuenta por las otras naciones antes de que se proceda a la acción diplomática o militar. Por lo que se refiere a sus capacidades materiales de poder, las grandes potencias tienen la capacidad de intervenir militarmente en casi cualquier lugar del planeta. Adicionalmente, las empresas transnacionales y los consorcios financieros que tienen su domicilio estratégico en sus territorios poseen las capacidades para realizar inversiones transfronterizas en todos los continentes (Flemes, 2012, p. 30). Las grandes potencias son identificadas a partir de los siguientes atributos:

- 1) la capacidad de contribuir al orden internacional;
- 2) cohesión interna que posibilita una acción estatal efectiva;
- 3) poder económico, que se manifiesta a través de altos niveles de desarrollo económico, o de un gran mercado;
- 4) poder militar, con la capacidad de competir con otras potencias dominantes en una guerra convencional. (Hurrell, 2006, p. 9)

En suma, la categoría grandes potencias responde a cálculos a nivel sistémico respecto a la distribución de poder actual y en el futuro cercano (Buzan y Waever, 2003, p. 35).

Por lo que se refiere al concepto de *superpotencia*, es un Estado que posee los atributos de gran potencia, pero que supera a las demás en cuanto a las capacidades materiales e ideacionales que tiene. Actualmente, EE. UU. es la única superpotencia que existe, porque mantiene la supremacía en lo militar, lo económico, lo tecnológico y lo cultural. En efecto, el poder global de EE. UU. en lo militar es inigualado; en lo económico, a pesar del crecimiento constante de China en las últimas tres décadas, sigue teniendo la

mayor participación en el PIB mundial; en lo tecnológico sigue manteniendo, a pesar de la competencia de China, Japón y Alemania, una posición de liderazgo global en las industrias de punta a través de una constante innovación; y en lo cultural, pese a un grado de tosquedad, sus industrias de cultura popular de masas siguen teniendo un atractivo mundial (Nolte, 2012, p. 46; Brzezinski, 1997, p. 33).

Potencia intermedia o mediana (India, España, Australia, Sudáfrica, Indonesia, Brasil, Turquía, etcétera) es una categoría que busca identificar aquellos Estados que no son una superpotencia o una gran potencia, pero que poseen influencia a nivel internacional y reconocen que no pueden actuar efectivamente unilateralmente. Sin embargo, son Estados que pueden tener un impacto sistémico dentro de un grupo pequeño o a través de una organización regional (Keohane, 1969, p. 298). Igualmente, una potencia intermedia brinda apoyo al proceso de gobernanza regional y global, porque está interesada en lograr un entorno estable y seguro, y no porque busque imponer una visión preconcebida de un orden mundial ideal. De allí que el liderazgo de una potencia intermedia es en esencia multilateral en su enfoque y, por tanto, se esfuerza por forjar consensos sobre determinados temas (Cox, 1996, p. 245). Las potencias intermedias o medianas se caracterizan por:

- 1) Ocupar una posición intermedia en la jerarquía intermedia internacional de Estados, creando un equilibrio sistémico a través del mantenimiento de la paz y seguridad;
- 2) Estar situada en el centro de una región y servir de puente o mediadora entre países desarrollados y subdesarrollados;
- 3) Estar situada entre dos grandes centros de poder antagónicos y servir de mediadora;
- 4) Estar situada entre diferentes civilizaciones y promover en entendimiento entre ellas;
- 5) Asumir un papel activo y un fuerte compromiso con el multilateralismo internacional y regional;
- 6) Ejercer un papel de mediador y pacificador en situaciones de conflicto dentro y fuera de la propia región;
- 7) Disponer de una notable influencia en asuntos puntuales (paz, comercio, medio ambiente y pobreza, entre otros) de la agenda internacional y capacidad de definir los temas en los foros multilaterales (*agenda setting*). (Gratius, 2007, pp. 5-6)

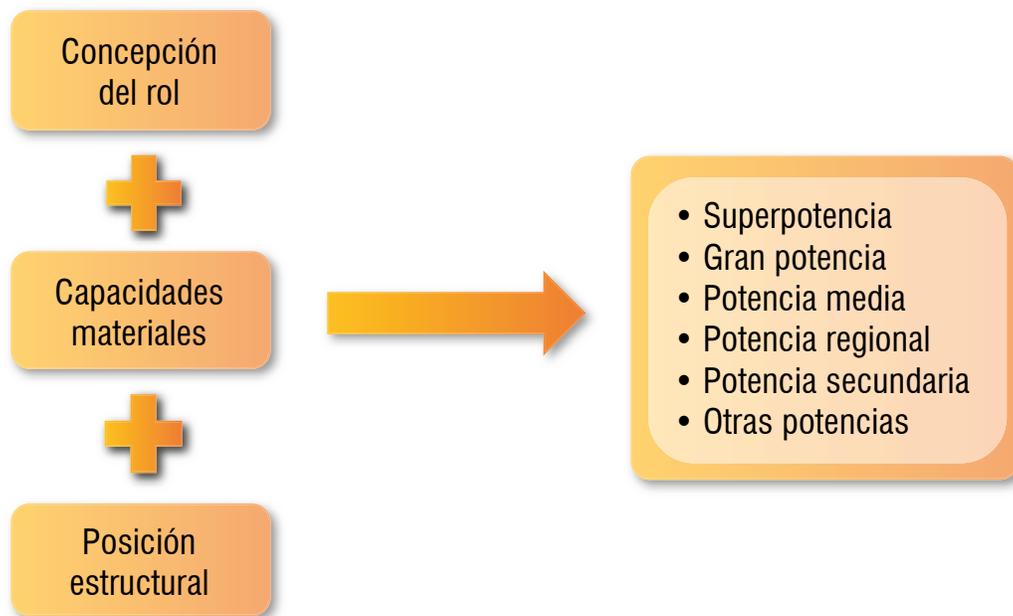
Las *potencias regionales* (Alemania, Brasil, Sudáfrica, India, China, Rusia, Irán, Turquía, México e Indonesia) se caracterizan por tener una gran población, un PBI alto en el contexto regional y fuerzas militares convencionales de importancia, y en algunos casos poseen también armas nucleares. Ahora bien, se pueden establecer diferencias y similitudes entre las potencias intermedias y las potencias regionales. Por un lado, las potencias intermedias tradicionales son definidas por su rol en la política internacional. Por otro, las nuevas potencias intermedias ejercen un liderazgo en una región determinada, pero son, al mismo tiempo, potencias intermedias a escala global debido a las capacidades de poder que poseen. A fin de distinguir entre potencias intermedias y regionales, es necesario adicionar el concepto de “potencia líder” (*leading power*) (Nye, 2008), la cual es definida a través de sus recursos de poder, la imagen de sí misma y su liderazgo. El liderazgo se refiere a la influencia política en los foros diplomáticos que a menudo es ejercida por las potencias intermedias. Las potencias regionales usualmente combinan liderazgo y poder sobre recursos materiales e ideacionales (Flemes, 2012, p. 31). Por tanto, la categoría *potencia líder regional* se deriva, por un lado, del término *región*, que constituye una categoría fundamental tanto de la geopolítica como de la geografía; y, por otro, del concepto *poder*, que ocupa un lugar central en la disciplina de las relaciones internacionales. Por tanto, una potencia líder regional ejerce su liderazgo en una región determinada mediante sus recursos materiales e ideales de poder, y da cuenta de una posición jerárquica específica en el sistema internacional (Nolte, 2012, p. 22). Además, el liderazgo se expresa en la influencia política que dicha potencia puede ejercer en los escenarios multilaterales y en la definición de la agenda en el ámbito regional. Como complemento de los anteriores criterios, los rasgos esenciales de una potencia líder regional describen los siguientes atributos:

- 1) Es un Estado que está interconectado en la región política, económica y culturalmente;
- 2) es un Estado que ejerce su influencia y la fortalece mediante estructuras de gobernanza regional;
- 3) es un Estado que articula y define una identidad regional o un proyecto regional común;
- 4) es un Estado que define considerablemente la agenda de seguridad regional;
- 5) es un Estado cuyo rol de líder es reconocido o, por lo menos, respetado, sobre todo, por otras potencias líderes regionales (como miembros del mismo club);

- 6) un Estado que es partícipe o miembro de foros e instituciones regionales, el cual, además de representar sus propios intereses en dichos escenarios, actúa también, por lo menos parcialmente, como representante de los intereses regionales. (Nolte, 2012, p. 35)

Las *potencias secundarias* son definidas como los Estados que ocupan la segunda posición de poder en una jerarquía regional. En consecuencia, son Estados que, en el contexto de una región determinada, poseen relativamente recursos materiales e ideacionales de poder importantes, los cuales estarían en capacidad de retar o por lo menos frenar gradualmente los objetivos de la potencia líder regional y competir directamente con otras potencias de capacidades semejantes (Flemes, 2010, p. 103).

Figura 6. La jerarquía de potencias en el sistema internacional



Fuente: autores.

La posición secundaria en la jerarquía de poder regional de un Estado está determinada por sus capacidades relativas materiales o ideacionales. Tales actores disponen de suficientes capacidades culturales, diplomáticas, económicas y militares como competir con la potencia regional en al menos un área de política exterior (Flemes y Wojczewski, 2011). Los actores secundarios en las jerarquías regionales de poder han sido catalogados como potencias regionales secundarias (Huntington, 1999), como potencias intermedias (Cox, 1996), como potencias subordinadas y como potencias secundarias (Flemes,

2008). Tales categorías son utilizadas de manera flexible y como sinónimos; es decir, expresan un sentido muy similar en el momento de ser aplicadas a casos concretos. Por otra parte, las potencias secundarias poseen una posición sistémica dual: formulan sus estrategias de política exterior bajo la condición de inferioridad real, percibida y/o anticipada respecto a la potencia regional, así como también de superioridad respecto a otros Estados de la región.

En este orden de ideas, Colombia es una de las cuatro potencias secundarias de América del Sur, junto con Argentina, Chile y Perú. De hecho, América del Sur se diferencia de otras regiones del mundo por la distribución relativamente equilibrada de los recursos entre las potencias secundarias. Por ello, los cuatro actores, teniendo en cuenta sus capacidades militares relativas, el PIB que evidencian, los recursos naturales o institucionales que poseen, o la influencia que ejercen a través del discurso, pueden ocupar simultáneamente el segundo rango después de Brasil en la jerarquía regional de poder (Flemes, 2012, p. 34). En este contexto, Colombia se proyecta, en relación con sus capacidades limitadas, como una “potencia regional secundaria” en Suramérica (Pastrana y Vera, 2012, p. 189; Pastrana y Vera, 2018, p. 121). De otra parte, Colombia, desde una perspectiva histórica, ha tenido y desempeñado distintas concepciones de rol. Durante el siglo XIX se proyectó como una potencia regional, la cual no solo apoyó –con recursos económicos y ejércitos– la independencia de varios países suramericanos, sino que construyó también una estrategia diplomática muy sofisticada frente a EE. UU. como potencia hemisférica emergente hasta la pérdida de Panamá en 1903 (Borda, 2019, p. 48). Luego de este suceso traumático en la historia del país, Marco Fidel Suárez, quien fuera presidente de Colombia (1918-1921), acuñó la doctrina del *Respice Polum* –la estrategia de mirar a la Estrella del Norte– mediante la cual se acepta tanto la asimetría de poder frente a la gran potencia estadounidense como el mantenimiento del statu quo (Pardo y Tokatlian, 2010, p. 210). “Desde una perspectiva colombiana, Estados Unidos era simple y llanamente una realidad que no tenían más remedio que aceptar; era la potencia económica y militar del hemisferio” (Randall, 2017, p. 16). Desde entonces, las relaciones de Colombia con la superpotencia norteamericana han sido caracterizadas por la pasividad, la resignación y el acomodamiento, lo cual ha influido en el bajo perfil, con escasas excepciones, que la política exterior colombiana ha proyectado en el escenario internacional (Borda, 2019, p. 45). Al respecto, Alfonso López Michelsen –presidente de Colombia entre 1974 y 1978– definió a Colombia como el *Tíbet de Suramérica*, concepto con el que buscó expresar la introspección y el ensimismamiento que las élites colombianas, contrarias a las mexicanas,

que enarbolaron valores nacionalistas y contestatarios, asumieron luego de sufrir la mutilación territorial por parte de EE. UU (Pardo y Tokatlian, 2010, pp. 216-217). En este orden de ideas, el mismo Alfonso López Michelsen va a interpretar el comportamiento de la política exterior colombiana en algunos pasajes del conflicto Este-Oeste y va a definir el rol de Colombia como un peón de la Guerra Fría (p. 234).

El presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) da inicio a un nuevo enfoque de la política exterior colombiana que se conoce como *Respice Similia* (mirar a los semejantes), que tuvo como propósito la construcción y consolidación de relaciones políticas y económicas con los Estados latinoamericanos, la cual tuvo su expresión en el marco de muchas iniciativas, en las últimas cuatro décadas, que han tenido como propósito el fortalecimiento de un bloque de integración regional para tener una mayor independencia en su proceso de inserción internacional. Igualmente, Misael Pastrana (1970-1974) y Alfonso López Michelsen (1974-1978), en el marco de la distensión entre EE. UU. y la URSS, le dieron continuidad a la proyección de Colombia en la región, lo que representó una reducción al alineamiento irrestricto con la superpotencia y el logro un margen de acción más amplio del país en el ámbito internacional. Finalmente, Belisario Betancur (1982-1986) y Virgilio Barco (1986-1990), a pesar de la reactivación de la última década de la Guerra Fría, impulsaron también una política exterior que correspondió, en gran medida, a los rasgos característicos del enfoque *Respice Similia* (Borda, 2019, pp. 64-73).

En las últimas dos décadas, Colombia ha intentado fungir como “líder” en diversos roles regionales: como promotor de integración y de “reingeniería” en la CAN (Comunidad Andina de Naciones); como mediador, gestor de conflictos y “vocero” de las preocupaciones sudamericanas en el Consejo de Seguridad de la ONU (con la obvia dificultad de las limitaciones que le imponen sus relaciones “especiales” con EE.UU.); y como “enlace” geopolítico e ideológico para resanar las fracturas entre Norte y Sur y entre bloques múltiples –Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá, Mercado Común del Caribe (CARICOM), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), CAN, Alianza del Pacífico (AP)–. Este diagnóstico sistémico de oportunidades, frente a su nueva “autoconfianza”, ha proyectado en algunas ocasiones a Colombia como “país puente”⁴ (González, 2004, citado en Pastrana, 2014, p. 90), tanto como

⁴ Esta idea no es del todo nueva en el imaginario presidencial de la política exterior colombiana. Anteriormente, Virgilio Barco (1986-1990) defendía la noción de América Latina y de Colombia, como Estado con costa pacífica en particular, como “puentes” entre el “Viejo Mundo” (países del

nueva economía emergente y como mediador entre posiciones geográficas y políticas diversas para contribuir a resolver conflictos. El rol de “puente” o “bisagra” se puede explicar desde el realismo neoclásico como una estrategia de enlace diplomático múltiple que les permite a Estados con pocos recursos de poder en el sistema internacional y abundantes intereses geográficos, aproximarse a varios actores, sobre todo, a los Estados poderosos, con el fin de consolidar redes de intercambios estables. Tales redes pueden permitirles intervenir en la formulación de las agendas (Pastrana y Vera, 2012, pp. 209-210). El rol de país bisagra tiene como punto de referencia a Turquía, no solamente por las asesorías y/o conferencias que Colombia ha recibido sobre el modelo turco de política exterior y mediación en conflictos, sino además por la ponderación que se ha hecho de la pertenencia a múltiples conexiones geográficas (Carvajal, citado en Pastrana, 2014, p. 91).

Roles y liderazgo

Por otra parte, la relación entre roles y liderazgo es aún más compleja que la vinculación entre estatus y roles en materia de política exterior. El concepto de liderazgo en relaciones internacionales es objeto de controversia. Una interpretación similar a la del concepto del rol señala que el liderazgo no es un atributo o un logro sino un tipo de relación social en la que se puede verificar la existencia de seguidores, donde poseer recursos de poder no es suficiente y además se requiere que la ubicación que cada Estado asume dentro de un orden social sea reconocida por los demás (Vu, 2017, p. 2). Igualmente, la conexión entre mejora posicional ante otros y liderazgo no es directa, de modo que al estudiar potencias en ascenso o emergentes es indispensable reconocer cuándo: 1) fallan en convertirse en líderes mundiales, regionales o de un grupo particular aunque hayan mejorado sus capacidades; o 2) sostienen relaciones de liderazgo muy delimitadas dentro de un área geográfica o grupo, lo que se ha tendido a denominar con categorías como el *issues-based leadership* o *problem-based leadership* (Vu, 2017, pp. 3-6). En sintonía con lo segundo, proponemos usar el sinónimo *issue-oriented leadership*, ya que su énfasis puede ser geográfico, pero es predominantemente temático, basado en el *agenda-setting* dentro de un campo muy específico. En lugar de apostarle a una construcción de hegemonía, este tipo de aspiración al liderazgo se fundamenta en algo que también se ha denominado “liderazgo funcional”. Algunos Estados del sistema

Atlántico) y el “Nuevo Mundo” (países del Pacífico).

se convierten en promotores de la acción y de responsabilidad en ciertos asuntos internacionales (derechos humanos, comercio, medio ambiente, seguridad ciudadana, etcétera), sin pretender el dominio, pero procurando dar forma a las dinámicas de cooperación a partir de su capacidad para proponer iniciativas (Vu, 2017, p. 4).

Los Estados no poderosos en términos materiales no necesariamente asumen una política exterior puramente pasiva o de *bandwagoning*, y también reflejan expectativas de proyección y reconocimiento. Pueden identificar oportunidades para destacarse en asuntos particulares de las agendas global, regional o subregional, “especializándose”. Algunos han definido a este tipo de política exterior como la diplomacia de nicho (*niche diplomacy*), señalando que los Estados pequeños y los que tienen capacidades para jugar roles notables en el sistema internacional, pero no lo suficientes como para imponer posiciones o soluciones, optan por ejercer influencia persuasiva en vez de coercitiva (Henrikson, 2005, p. 67). Aun si no les alcanza para ser considerados “potencias medianas” o intermedias en la jerarquía internacional, pueden jugar roles significativos como intermediarios o proveedores de ayuda (p. 67). En efecto, las potencias medianas ejercen la diplomacia de nicho (Cooper, 1997) para aumentar su influencia global y su aceptación a través de la utilización de sus capacidades específicas (por ejemplo, la protección del medio ambiente o de los derechos humanos). Tales actores internacionales despliegan un “liderazgo funcional”, el que también es visto en términos de liderazgo en áreas temáticas específicas. El liderazgo funcional requiere también de *expertise* en un área específica, como, por ejemplo, la lucha en contra del crimen transnacional o la cooperación en materia de seguridad ciudadana (Wood, 1988, p. 3).

Líderes y concepción del rol nacional

El constructivismo asume que los elementos materiales como los recursos económicos, militares y diplomáticos son importantes en la constitución de identidades, roles y estructuras, pero dependen del significado que los actores les atribuyen (Jackson y Sorensen, 2006, p. 165). En determinados contextos sociales, la cantidad de recursos materiales que los actores nominalmente poseen podría no afectar de forma significativa o no corresponderse con las expectativas del rol ni con la percepción de su desempeño. Asume también que la justificación que da sentido a un rol se define en medio de la interacción social, ya que las posiciones dentro de una estructura social ayudan a definir las funciones, el alcance y la duración de los roles; y, a su vez, esas posiciones dependen de la concepción colectiva acerca del propósito del grupo (Beneš y

Harnisch, 2015, p. 148). Entonces, los elementos para analizar la presencia y desarrollo de un rol son cuatro: 1) la propia concepción (nacional) del rol, 2) la expectativa del rol de los actores y del ambiente internacional, 3) la posición en una estructura o sistema, y 4) el desempeño del rol (Holsti, 1970, p. 240). De este modo, la adecuación de un rol obedecería a un balance relativo entre estos cuatro elementos.

Pero a diferencia de otras relaciones humanas, las relaciones internacionales de los Estados operan en estructuras menos definidas, con predominio prescriptivo nacional dado por el principio de la soberanía, donde el concepto funcional de la “posición” es difícil de aplicar y se suele acudir a la idea del estatus/ranking para clasificar a los Estados (Holsti, 1970, p. 242). Y esas clasificaciones suelen ser polémicas, porque dependen de diversos factores y de cómo se privilegian ordinalmente, y porque las categorías hasta ahora empleadas (por ejemplo, “súper potencia”, “gran potencia”, “potencia mediana”, “potencia regional”, “potencia regional secundaria”, véase infra) no necesariamente reflejan cuánta influencia o liderazgo tienen los Estados (p. 242). El constructivismo asume que los roles y los intereses se definen en medio de las relaciones y no a priori (p. 243). En contraste, se afirma que la tendencia en el mundo diplomático evidencia que la política exterior se deriva principalmente de las necesidades y prioridades de los tomadores de decisión, mientras que las prescripciones del entorno (costumbres, normas y tratados) usualmente son más flexibles o indefinidas (p. 243). No obstante, las estructuras sociales (por ejemplo, una comunidad de seguridad, una alianza militar, etcétera) son constituidas por elementos como el conocimiento compartido entre los Estados, los recursos materiales y las prácticas (Jackson y Sorensen, 2006, p. 165). Esas concepciones se relacionan con estructuras sociales determinadas, porque el rol tiene dos componentes: la propia expectativa de los decisores de un país o los elementos asociados a la construcción del ego, y las prescripciones o expectativas de los otros que definen el alter, principalmente por parte de los destinatarios o receptores directos de ese rol (Beneš y Harnisch, 2015, p. 148).

Por tanto, los líderes que se destacan tienen la capacidad de articular la visión del rol nacional en los asuntos internacionales, mediante lo cual expresan también las creencias culturales profundas de la nación (Hudson 1999, citado en Breuning, 2011, p. 24). Por ello, la teoría del rol ha sido utilizada frecuentemente en los análisis de política exterior para comprender la incidencia que tienen los líderes de un Estado en el proceso de toma de decisiones, con lo cual se pone de relieve la integración entre los niveles

de análisis del Estado y del individuo (Thies, 2009, p. 14). En tal sentido, el Estado puede ser, en primer lugar, equiparado con sus representantes en el escenario internacional; segundo, el Estado puede ser considerado actor institucional que proyecta sus instituciones mediante las acciones de sus tomadores de decisión; y, por último, el Estado puede ser descrito como una entidad corporativa estable (Barnett, 1993, citato en Thies, 2009, p. 14).

La CRN debe tener eco en la audiencia doméstica y debe ser creíble en la relación de un Estado con sus contrapartes o pares (Breuning, 2011, p. 24). Por consiguiente:

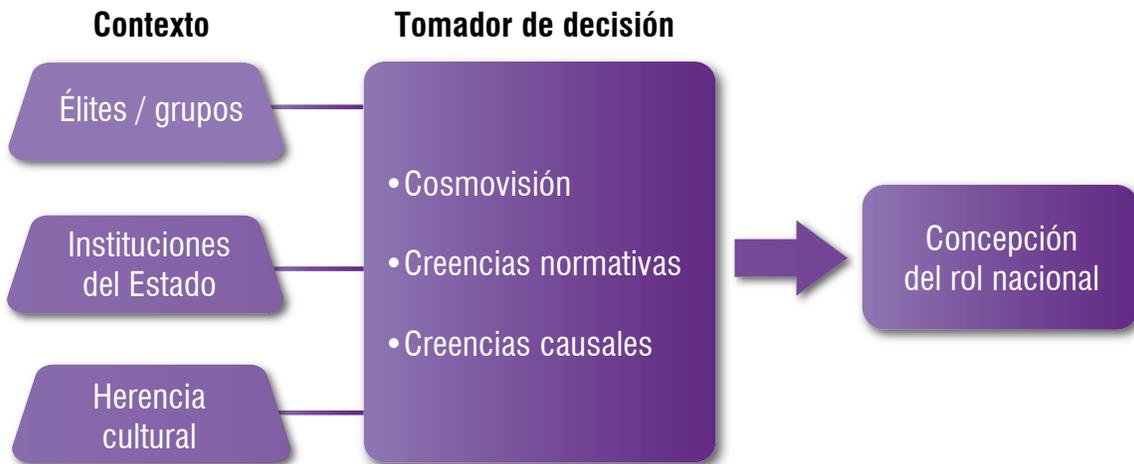
1. Los tomadores de decisión se han socializado para aceptar una concepción de rol para su Estado y actúan sobre la base de dicho proceso.
2. Los tomadores de decisión representan a determinadas fuerzas políticas nacionales. De manera que la política exterior puede ser influenciada por las concepciones de rol de tales grupos, los cuales pueden influir en el gobierno de turno. Incluso, la política exterior de un gobierno de coalición puede reflejar los consensos o discrepancias entre sus miembros. En algunos casos puede, además, evitar que una política exterior sea muy agresiva (Cantir y Kaarbo, 2012, p. 15). La concepción del rol no se comparte ampliamente dentro de la sociedad, pero refleja la visión de grupos influyentes a su interior.
3. Los tomadores de decisión interpretan la CRN.

Además, las visiones del mundo de los líderes pueden estar moldeadas por los contextos institucionales tanto doméstico como internacional (Aggestam, citado en Nabers, 2011, p. 78). Por ello, la herencia cultural de una sociedad contribuye también a darle forma a la CRN (Chafetz *et al.*, 1996, p. 749), con lo cual los tomadores de decisión y los ciudadanos de un Estado en particular pueden tener una visión ampliamente compartida de ella. Sin embargo, todo tomador de decisión en política exterior expresa y destaca más que un ciudadano promedio los rasgos que caracterizan la estructura sociocognitiva de sus sociedades (Hopf, 2002). Los líderes están enraizados en sus sociedades y su liderazgo depende no solo de la comprensión de la cultura e identidad de esa sociedad, sino de la capacidad que tengan para incorporarlas en la CRN, a fin de lograr un gran impacto interno (Hudson, 1999, citado en Breuning 2011, p. 24). Por tal motivo, los líderes hacen énfasis en los roles para justificar sus posiciones y objetivos políticos. De esta manera, ellos acentúan el poder normativo de los roles, a fin de influir en los procesos políticos internos (Cantir y Kaarbo, 2012, p. 18). Por último, la

figura del presidente representa en los regímenes presidenciales la posición de mayor rango dentro de los tomadores de decisión de un Estado. De allí que los presidentes ejerzan en muchos casos un liderazgo muy personalista y jerárquico, por lo cual le otorgan un peso político de mucho valor a la NRC a través de sus declaraciones (Chafetz *et al.*, 1996, p. 741).

La teoría del rol sostiene también que los tomadores de decisión asumen múltiples concepciones del rol nacional, las cuales orientan las acciones de política exterior de cara a una diversidad de asuntos internacionales (Breuning, 2011, p. 32). Algunos Estados, como las potencias regionales secundarias, se especializan en el desempeño de determinados roles (promotores de los derechos humanos, la paz o la solución pacífica de los conflictos, tales como los Estados escandinavos), respecto a los cuales los tomadores de decisión son conscientes de su arraigo en los valores de su propia sociedad y del eco que pueden tener en el interior de ella. La CRN puede estar también ligada a la gestión de ciertos asuntos específicos de la política exterior y enfocados en determinado ámbito geográfico (Breuning, 2011, p. 33).

Figura 7. Fuentes domésticas de la CNR



Fuente: autores.

Cambio de rol

Teniendo en cuenta que la CRN no es perpetua y puede cambiar en el transcurso del tiempo, la teoría del rol aporta herramientas muy útiles para comprender los cambios en la conducta estatal (Grossman, 2005, p. 348, citado en Breuning 2011, p. 30). En tal sentido, Holsti (1970, pp. 245-246)

sostuvo que las concepciones del rol nacional contienen las percepciones de los tomadores de decisión con respecto a las medidas, las reglas, los compromisos y las funciones internacionales duraderas que sus naciones privilegian, las cuales permitirían explicar los patrones que asume la política exterior. Esas concepciones pueden cambiar dependiendo de la posición del actor en una estructura social, por lo que conviene verificar la expectativa del rol o el rol que ese actor quiere desempeñar, y compararla con la expectativa del receptor o actor con rol complementario y la expectativa de la audiencia (Thies, 2009, p. 9). La transformación del rol se produce “as a change in the shared conception and execution of typical role performance and role boundaries” (Turner, 1990, p. 88, citado en Nabers, 2011, p. 84). Una serie de factores pueden generar el cambio de rol. En primer lugar, se puede producir un *conflicto de rol* cuando la autoconcepción de los líderes no corresponde a las expectativas que tienen tanto su entorno inmediato como sus seguidores. Segundo, se puede dar una *ambigüedad del rol* cuando las especificaciones de las normas no son claras. Tercero, puede llevarse a cabo una *mal integración del rol* cuando múltiples roles no engranan correctamente. Cuarto, puede ocurrir una *discontinuidad del rol* cuando diferentes contextos consecutivos requieren diferentes roles que no tengan articulación entre sí. Por último, puede manifestarse una *sobrecarga del rol* como consecuencia de una excesiva concurrencia de expectativas del rol (Biddle 1986, p. 83, citado en Nabers, 2011, pp. 76-77). En otras palabras, cuando un Estado intenta asumir roles incompatibles entre sí, obligándolo a elegir entre varios para resolver el conflicto, o intenta desempeñar roles que exceden el nivel de recursos disponibles, se puede producir una “sobrecarga” del rol (Thies, 2009, p. 7). En consecuencia, los cambios en la política exterior de un Estado son factibles al converger los siguientes factores: “(1) *change in the fundamental structural conditions*; (2) *strategic political leadership*; and (3) *a crisis of some kind*” (Gustavsson, 1999, citado en Breuning, 2011, p. 30). En tal sentido, las crisis de un sistema social, entendida como inestabilidad o cambio social, es considerada la condición más favorable para producir la transformación de la CRN (Nabers, 2011, p. 84).

Por tanto, los Estados pueden realizar cambios en el la orientación de su política exterior, en forma radical o moderada, tanto en términos temáticos como geográficos. Tales patrones de transformación pueden significar, en primer lugar, un *cambio de ajuste* a la estrategia existente, lo cual se traduce en cambios limitados en términos cuantitativos respecto al grado de prioridad, atención, presupuesto o alcance de determinados asuntos. Segundo, un

cambio de programa es de naturaleza cualitativa, lo cual implica la adopción de una nueva estrategia con nuevos instrumentos para su implementación. Tercero, un *cambio en los objetivos* se refiere a la definición de nuevos objetivos del Estado en su acción exterior. Por último, el cambio de la orientación internacional de un Estado representa una reestructuración total de la política exterior, por lo cual se considera la transformación más radical de esta, tal como aconteció con Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial (Hermann, 1990, citado en Breuning, 2011, p. 30; Maull, 1990, p. 91).

En cuanto a fuentes de los cambios en política exterior se pueden identificar tres factores: los cambios sistémicos globales o regionales (Holsti, 1991, citado en Breuning, 2011, p. 31), las dinámicas y transformaciones domésticas, y por último, el rol que desempeñan los tomadores de decisión y el proceso de toma de decisiones para incidir en los cambios que acontecen en la política exterior (Gustavsson, 1999, citados en Breuning, 2011, p. 31).

Figura 8. Explicación causal del cambio de la concepción del rol nacional y sus efectos



Fuente: autores.

Los elementos constitutivos de los roles nacionales pueden ser de carácter social y no social. Los elementos no sociales son de naturaleza material y factores domésticos, los cuales son menos propensos al cambio e inciden en la manera en que los Estados se perciben así mismos y la forma en que

se relacionan con otros Estados. Como tales pueden ser considerados sus capacidades militares, el tamaño de la población, la fortaleza económica, su ubicación geográfica y los recursos naturales que poseen, así como también los valores en que se cimientan sus sistemas políticos. Por el contrario, los elementos sociales son más maleables y tienden a cambiar con más frecuencia en la CRN. Tales elementos incorporan experiencias presentes y pasadas tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. En tal sentido, dichas experiencias pueden referirse a conflictos internos o tensiones con Estados vecinos. Ahora bien, los elementos sociales ejercen probablemente la mayor influencia sobre la CRN, porque sin la experiencia de la interacción social los objetos materiales no tuviesen ningún significado. De allí que la paz no tuviese importancia como valor moral y principio jurídico-político sin la experiencia de la guerra. Los cambios de CRN son por lo general graduales, porque una excesiva maleabilidad de una concepción de rol puede generar inestabilidad, desequilibrios y crisis de confianza en las relaciones interestatales a nivel regional o global. Los cambios de la CRN que se producen lentamente con el transcurso del tiempo son también producto de los nuevos propósitos que los Estados establecen en sus estrategias de política exterior, conforme a la adopción de nuevas capacidades ideacionales y la adquisición de mayores capacidades materiales (Lahneman, 2003, p. 99). Sin embargo, un Estado puede sufrir cambios repentinos y acelerados de su CRN de cara a grandes conmociones internas, tales como conflictos armados, revoluciones o secesiones (Chafetz *et al.*, 1996, pp. 735-736).

Interés

El origen y significado del concepto interés, desde una perspectiva histórico-filosófica, se puede rastrear en el pensamiento filosófico de la antigua Grecia, hace unos 2500 años. Los sofistas Protágoras, Antifonte y Carneádes plantearon que el *symphéron* –es decir, lo conveniente, lo ventajoso, lo útil– constituía un elemento fundamental que motivaba la acción del individuo o de una comunidad. En otras palabras, expresaba el significado e importancia que tenía para un individuo o comunidad la obtención de una ventaja como resultado de una acción específica (Terz, 2009, p. 228). Además, Epicuro tuvo como centro de su teoría de lo útil al *symphéron*, la cual se fundamentaba en la idea de alcanzar la felicidad en su pensamiento hedonista. Para él, la filosofía significó un medio para tener una vida feliz a través del intelecto y las discusiones; es decir, puso el gozo espiritual por encima del material, ante todo, porque era posible reproducir los placeres intelectuales a través

de los recuerdos (p. 232). En la Edad Media, el término interés se comenzó a utilizar en Europa y tenía varios significados: en medio del espacio y el tiempo, ser actual, importante o de gran significado. Así mismo, fue denominado interés a la obligación de indemnizar que contraía toda persona que le ocasionara un daño a otra. Ahora bien, el concepto interés comenzó a emplearse, desde el siglo XV, para identificar aquello que era útil, otorgaba ventaja o producía rentabilidad (Lunk, 1927, p. 8). Los filósofos europeos, durante los siglos XVIII y XIX, le dieron un lugar al concepto interés en sus reflexiones, cuya esencia giraba, como en la antigua Grecia, alrededor de las ideas de provecho, ventaja y beneficio.

Con relación a lo anterior, los filósofos materialistas franceses, Helvétius y d'Holbach, implementaron el término interés en sus trabajos en el siglo XVIII. Mientras d'Holbach se refería a la importancia del provecho colectivo de los bienes materiales por parte de toda la sociedad, Helvétius enfatizaban el interés personal relacionado con el provecho propio que el individuo podía obtener de ellos. Por su parte, Bentham y Mill crearon el utilitarismo, mediante el cual desarrollaron una ética universal en el marco del desarrollo de la primera Revolución Industrial en Inglaterra: *the greatest happiness of the greatest number* (Mittelstrass, 1975, p. 47). El utilitarismo inglés se convirtió en el fundamento filosófico de la doctrina del liberalismo económico, cuya premisa esencial encarna la idea de maximizar los beneficios del individuo para maximizar el bienestar de toda la sociedad.

El filósofo alemán Kant, en concordancia con Rousseau, planteó que existe una relación estrecha entre la razón y el interés, es decir, la razón es definida por los intereses: los intereses de la razón (Terz, 2009, p. 239). Para Kant, el interés de la razón es la fuerza constitutiva y motriz de la producción del conocimiento. Además, él diferencia entre el interés de la razón y la razón del interés. En el primer caso, se refiere a la importancia de la razón como un instrumento del intelecto humano en el proceso de conocimiento; en el segundo, resalta la importancia de la razón y del intelecto humano como el programa de una concepción sobre cómo se puede llegar a conocer, es decir, la razón del interés constituye el interés teórico, práctico y puro del sujeto cognoscente (Kant, 2011).

Por su parte, Hegel considera que el interés desempeña un rol práctico y decisivo en el proceso volitivo de la constitución y estabilización de la identidad del sujeto. Así mismo, el interés expresa la identidad intelectual de una persona, porque su vida y sus acciones van a estar moldeadas, volitiva

y constantemente, por sus intereses. Además, el interés surge de la voluntad por la objetividad, es decir, lo que conduce a la persona hacia la búsqueda de la objetivación de sus fines subjetivos (Schewemmer, 2004, p. 271). Hegel define los intereses subjetivos como las predilecciones o preferencias que cada individuo toma como las razones o motivos de sus propias acciones. Por lo que se refiere a los intereses objetivos, el filósofo alemán manifiesta que son independientes de la percepción del sujeto y están determinados por necesidades materiales esenciales (la supervivencia, los alimentos, la salud, el bienestar, etcétera) (Lenz y Ruchlak, 2001, p. 98). Desde esta perspectiva, los intereses son entendidos como una apariencia ideal o como un estado de la conciencia que toma como ciertas las necesidades del sujeto. Igualmente, son definidos también como relaciones o apariencias objetivas de las personas (Eichhorn, 1969, p. 536). Los intereses son considerados también la expresión de la constante atención y disponibilidad del individuo para perseguir determinados objetivos, prestarles atención a ciertos objetos y desarrollar determinadas actividades que le pueden representar una recompensa o una ventaja específica (Deutsch, 1968).

Por lo anterior, predomina el criterio –en las ciencias sociales y humanas– que los intereses se clasifican en subjetivos y objetivos. Los intereses objetivos son definidos como necesidades e imperativos funcionales que son fundamentales para constitución, preservación y desarrollo de una identidad. Por ejemplo, un Estado no puede considerarse a sí mismo o ser considerado por otros como democrático si no garantiza los derechos civiles y políticos de sus ciudadanos, el pluralismo, la alternancia en el poder y la división de poderes, y si no respeta las normas para elegir libremente y controlar a sus gobernantes. En lo que concierne a los intereses subjetivos, esta tipología es considerada como aquellas creencias, preferencias, deseos o gustos que los actores sociales poseen, los cuales desempeña un rol clave en la orientación de su conducta social para buscar satisfacer sus necesidades identitarias (Wendt, 1999, pp. 231-232). En contraste está el punto de vista que expresa la indivisibilidad de los intereses entre objetivos y subjetivos. En efecto, el interés sería un concepto unitario y homogéneo que contiene elementos subjetivos y objetivos. Todo agente posee voluntad, razón e intelecto para reconocer algo que le es útil, ventajoso o provechoso; es decir, el elemento subjetivo desempeña un rol clave y cumple una función constitutiva en dicho proceso, en cuyo contexto el elemento subjetivo y el objetivo conforman una unidad dialéctica y se condicionan mutuamente. En suma, el interés se constituye en el marco de la correlación interna entre los elementos subjetivos y objetivos (Terz, 2009, pp. 242-243).

Adicionalmente, Habermas (1981, pp. 264-272) realiza un examen profundo y sistemático de la racionalidad de la acción y la racionalización social en su obra *Teoría de la acción comunicativa*, en la cual lleva a cabo un diálogo, en la tradición de la teoría crítica, con la teoría de la racionalización de Max Weber y aborda la problemática de los intereses. De esta manera, la racionalización de la cultura es entendida como la racionalización de las orientaciones de la acción y de los órdenes de la vida mediante la transformación del saber acumulado en la cultura en formas de vida de los individuos y de los grupos, lo que se considera una interacción entre ideas e intereses. El punto de partida para esta reflexión es que los seres humanos tienen necesidades de distinto tipo, que deben ser satisfechas y tienen que interpretar las estructuras cognitivas y horizontes de sentido que comparten intersubjetivamente en el mundo social, y en consecuencia, enfrentan tales desafíos con intereses materiales e ideales. Los intereses materiales apuntan a la obtención y acceso de bienes terrenales, tales como el bienestar económico, la seguridad, la educación, el trabajo, etcétera. Los intereses ideales, por su parte, están dirigidos a lograr la provisión de bienes soteriológicos como la gracia de Dios, la salvación y la vida eterna, y la superación de la soledad y la angustia que produce el miedo a la muerte. En tal sentido, la falta de bienes materiales le producen al ser humano privaciones externas y la carencia de bienes ideales les producen privaciones internas. En fin, entre ideas e intereses se producen, por un lado, relaciones de tipo conceptual, porque las necesidades ideales están orientadas, directamente, por ideas y valores. Por otro, se dan también entre ideas e intereses relaciones de tipo empírico, ya que las necesidades materiales son comprendidas e interpretadas a través de ideas.

Por otra parte, Habermas (1969) se ocupa también de los intereses orientadores del conocimiento que tienen su base material en la historia natural del género humano y de su ruptura cultural con la naturaleza, la cual tuvo como resultado la construcción de un sistema social que asegura su existencia histórica de cara a una naturaleza que pone en peligro desde afuera su existencia. Sin embargo, la sociedad no es solo un sistema de autoconservación colectiva, sino que también asume las pretensiones individuales que muchas veces entran en contradicción con las necesidades de autoconservación colectiva. Por eso, los intereses orientadores del conocimiento, que están unidos a todo proceso de socialización, no constituyen únicamente medios de reproducción de la vida. De allí que las ciencias empírico analíticas estén orientadas por un interés técnico ligado a sistemas de trabajo social y autoafirmación dominadora de la naturaleza que reproducen

las bases materiales de la sociedad; las ciencias histórico hermenéuticas están orientadas por un interés práctico que contribuye a la comprensión de las instituciones sociales, la tradición y la convivencia social gracias a la comunicación en la vida cotidiana; la ciencias críticas están orientadas por un interés emancipatorio que libera al sujeto, mediante un proceso de reflexión consciente, de la dependencia y alienación del dominio sedimentado ideológicamente de estructuras políticas, económicas y sociales injustas. En suma, el concepto interés, en el ámbito de las ciencias sociales y humanas, es una creación de los filósofos europeos materialistas del siglo XVII y de los idealistas del siglo XIX (Terz, 2009, p. 245).

Intereses nacionales

Hans Morgenthau (1986, pp. 12-26), desde la perspectiva del realismo clásico, desarrolla sus enunciados teóricos a partir de lo que él denomina los seis principios de realismo político. Comienza afirmando, en su primera tesis, que “el realismo político supone que la política obedece a leyes objetivas que arraigan en la naturaleza humana” (p. 12). De esta manera, el autor expresa de entrada su profundo pesimismo antropológico que tiene sus referentes en el pensamiento filosófico de Maquiavelo, Hobbes y Hegel, pero especialmente en el teólogo protestante Reinhold Niebuhr. En este contexto, Morgenthau va a sustentar la primacía del interés nacional como principio orientador de la política exterior. Por tanto, el cuerpo de su construcción teórica va a tener dos categorías fundamentales para el análisis de la política internacional: el interés nacional y el equilibrio de poder. Por lo que se refiere al concepto del interés nacional, el término se usará en su obra como categoría analítica y como instrumento político, es decir, define el interés como poder y como una categoría universalmente válida para el estudio de los fenómenos políticos mundiales. En consecuencia, la idea de interés es la esencia de la política, porque la lucha por el poder es producto del deseo de los hombres de poseer cosas y la guerra es causada por la ambición de los hombres por el poder y la competencia por recursos escasos. Así las cosas, el poder es el medio necesario para asegurar los objetivos de los Estados y, por tanto, deberán guiarse por sus intereses nacionales y el interés supremo es el aumento de las capacidades de poder del Estado (Waltz, 2001, pp. 34-35).

No obstante, la comprensión de los intereses nacionales o estatales requiere que el análisis se haga en estrecha relación con los elementos (territorio, población y un gobierno que ejerza el poder político y la soberanía) y rasgos (control de los medios de violencia, estructura unipersonal de poder

y legitimidad) constitutivos del Estado como sujeto de derecho internacional y como un actor clave de las relaciones internacionales. En este orden de ideas, de tales elementos y rasgos constitutivos surgen necesidades que dan origen a determinados intereses, los cuales se constituyen mutuamente con la identidad nacional y la preservan. Por eso, esta categoría de intereses tiene una gran importancia para los Estados y se les denomina en la literatura académica intereses originales, fundamentales, existenciales, vitales o supremos. En otras palabras, son intereses cuya finalidad es la de garantizar la supervivencia del Estado, de manera que los Estados priorizan su defensa y no están dispuestos a renunciar a ellos en ninguna circunstancia (Frankel, 1972, pp. 77-79). Podemos, por tanto, encontrar en la práctica estatal que EE. UU. y la antigua URSS acordaron estipular una cláusula sobre los intereses supremos de ambos Estados en los tratados sobre desarme *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT I y SALT II, que suscribieron en los años 1972 y 1979, respectivamente). Las partes acordaron que, con base el derecho inalienable a ejercer su soberanía, podían denunciar y retirarse unilateralmente de ambos tratados sobre la limitación de armas estratégicas (limitar la producción de misiles balísticos intercontinentales), en caso de que alguna de las partes emprendiera acciones que amenazarán los intereses supremos de la otra. Igualmente, los Estados signatarios de la Convención sobre las Armas Biológicas –que prohíbe el desarrollo, la producción y el almacenamiento de esta categoría de armas de destrucción masiva– invocaron en su texto que el cumplimiento de lo acordado correspondía a los intereses vitales de la seguridad de todos los Estados del mundo (Terz, 2009, p. 248).

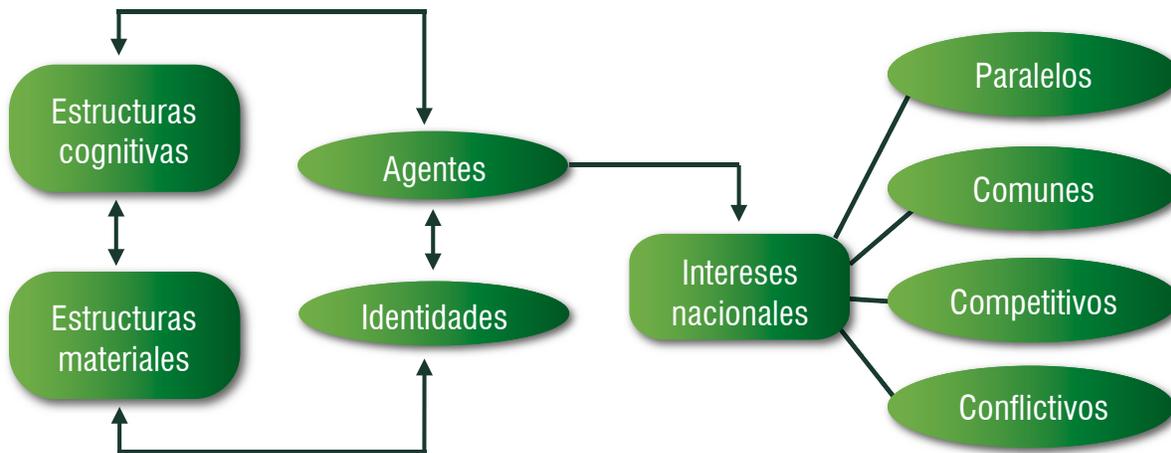
Desde la perspectiva de la sociología del derecho internacional, se pueden identificar los siguientes intereses estatales: 1) *paralelos*, aquella categoría de intereses que no produce conflicto o competencia entre los Estados, porque se orientan hacia el logro de un provecho, ventaja o utilidad diferentes, es decir, son procesos que transcurren de manera independiente los unos de los otros en el ámbito internacional (por ejemplo, dos o más Estados pueden tener estrategias distintas de inserción internacional, porque pueden tener socios e intereses comerciales que no coinciden); 2) *comunes*, aquel tipo de intereses que los Estados llegan a compartir como el producto de un proceso de interacción social de construcción de confianza y conocimiento mutuo, en cuyo contexto llegan a identificar necesidades colectivas y a coordinar y lograr un equilibrio de intereses que les permita alcanzar un consenso sobre mecanismos de cooperación conjunta, a fin de gestionar asuntos regionales o globales en forma multilateral (ese es el caso particular del proceso de integración de la Unión Europea en varios ámbitos

económicos); 3) *competitivos*, aquellos que pueden ser identificados cuando dos o más Estados persiguen el mismo provecho, ventaja o utilidad sin que ello produzca una interacción entre ellos, la cual llegue a amenazar su seguridad nacional (históricamente, muchas potencias han competido por la conquista del espacio, por el acceso a determinados mercados regionales, la imposición de reglas al comercio mundial, la estandarización de normas técnicas y financieras, la presencia en la Antártida, etcétera, pero sin causar conflictos bélicos entre ellos); 4) *contrarios o antagónicos*, aquella tipología de intereses cuya naturaleza puede producir confrontaciones abiertas entre los Estados que intentan obtener ventajas, beneficios o provecho en perjuicio sobre los demás, circunstancias que pueden causar tensiones, crisis o conflictos armados entre ellos (por ejemplo, la lucha entre dos o más Estados por el dominio de una posición geoestratégica de gran importancia que puede desequilibrar la distribución de poder entre ellos y poner en peligro su seguridad nacional, pero posiblemente también la paz regional o mundial) (Terz, 2009, pp. 254-257).

Representantes de la línea interpretación constructivista –de las relaciones internacionales– consideran que los Estados son actores corporativos y poseen identidades e instituciones relativamente estables, cuyos intereses tienen origen en lo que ellos quieren y necesitan (Klotz y Lynch, 2007, p. 86). El enfoque constructivista se fundamenta en dos supuestos: “1) *the environment in which agents/states take action is social as well as material; and 2) this setting can provide agents/states with understandings of their interests (it can ‘constitute’ them)*” (Checkel, 1998, p. 325). En el primer supuesto, las estructuras materiales solo toman sentido y adquieren significado en el contexto social que son comprendidas e interpretadas. En tal sentido, esta sería la razón por la cual a EE. UU. le generan mucha preocupación las pocas ojivas nucleares que Corea del Norte podría tener y no el número significativo que posee actualmente Gran Bretaña (p. 236; Wendt, 1995, p. 73). El segundo supuesto enfatiza la manera en que los agentes y las estructuras se constituyen mutuamente en un proceso de interacción, con lo cual el constructivismo abre la caja negra de la formación de las identidades y los intereses. En este orden de ideas, los intereses estatales son constituidos en forma endógena en el marco de la interacción que se produce en los agentes y las estructuras, de manera que las normas de los regímenes internacionales en el marco de organizaciones internacionales regionales o globales –Organización de Naciones Unidas (ONU), Unión Europea (UE) o Alianza del Pacífico (AP)–, pueden constituir a los agentes estatales y los proveen de un conjunto de estructuras simbólicas que les contribuyen a la comprensión de sus intereses. En suma, las normas

constituyen las identidades y los intereses de los agentes y no se limitan únicamente a ser pautas o patrones de conducta (Checkel, 1998, p. 328).

Figura 9. Modelo constructivista de la formación del interés nacional



Fuente: autores.

Pues bien, Wendt (1999, p. 235) identifica cuatro tipos de intereses nacionales: *la supervivencia física, la autonomía, el bienestar económico y la autoestima colectiva*. Por lo que se refiere a la supervivencia física, existe un consenso generalizado en la disciplina de las relaciones internacionales que es el interés primordial de todo Estado, el cual está ligado estrechamente a la preservación de su territorio. De allí que la anexión de todo o parte de su territorio y la ocupación de su territorio por parte de otro Estado (el enemigo externo) constituyen grandes amenazas para su integralidad territorial. Así mismo, la secesión que desmiembra a un Estado ya constituido –por causa de conflictos internos de distinta naturaleza o por intervención de una potencia externa– representa también una amenaza muy seria para su subsistencia. Adicionalmente, la pérdida de parte del territorio de un Estado debido a una sentencia proferida por una corte internacional –sobre un diferendo limítrofe con otro Estado– es considerada también un hecho que puede perjudicar su integralidad territorial.

⁵ Alexander Wendt, en su obra *Social Theory of International Politics*, toma los tres intereses nacionales que identifican Alexander George y Robert Keohane (1980) en su trabajo *The concept of national interests: Uses and limitations*, es decir, la supervivencia física, la autonomía, el bienestar económico. Por su parte, Wendt (1999, p. 235) suma un cuarto: la autoestima colectiva.

En lo que concierne a la autonomía, se afirma que consiste en el poder real con que cuenta un Estado para estructurar y alcanzar sus objetivos políticos de manera independiente. La autonomía puede diferenciarse en su alcance y en los ámbitos en los cuales se ejerce. Se entiende como alcance de la autonomía el nivel o la intensidad de los límites que los tomadores de decisión de un Estado para formular e implementar las políticas públicas en los diferentes asuntos de sus competencias. Mientras que los ámbitos de la autonomía constituyen las áreas temáticas o los espacios políticos en que se establecen los límites para la acción de los tomadores de decisiones según el ordenamiento jurídico interno (Held, 1997, p. 130). Ahora bien, la autonomía se deriva de la soberanía estatal, la cual es entendida como la potestad fundamental de cada Estado para ejercer el máximo poder de decisión sobre todos los asuntos en el interior y hacia el exterior que le competen, así como también sobre todas aquellas personas que residen dentro de los límites de su territorio. En tal sentido, la doctrina del derecho internacional realiza generalmente la diferenciación entre *soberanía interior* y *soberanía externa*. La soberanía interior es entendida como la libertad del Estado para actuar y decidir dentro de su jurisdicción; y la externa, como la exclusión de todo tipo de dependencia del Estado frente al poder de decisión de otro Estado. La soberanía externa significa, además, la libertad del Estado para conformar sus relaciones con otros sujetos del derecho internacional, celebrar tratados y participar en la creación y funcionamiento de organizaciones internacionales. Lo anterior no significa, claro está, que él deba someterse a la voluntad de otros Estados (Verdross y Simma, 1984, pp. 29-30).

Con respecto al *bienestar económico*, esta tipología del interés nacional, por un lado, expresa el propósito que tienen las élites de un Estado para mantener el modo de producción de una sociedad en particular, sea este capitalista, feudal, esclavista o socialista. El primer caso está relacionado con los privilegios económicos y políticos que quieren mantener las élites mediante el establecimiento y el intento de perpetuar instituciones extractivas, tanto en el sistema económico como en el político, tal como ocurrió en los modos de producción esclavista y feudal –en una retrospectiva histórica–, y en el presente, como acontece en muchos países del mundo (caso Venezuela, Bielorrusia, Arabia Saudita, Corea del Norte, Zimbabue, etcétera), en los cuales determinados grupos han cooptado y puesto a su beneficio tanto las estructuras del poder político como los recursos económicos de la nación (Acemoglu y Robinson, 2012). Por tanto, bienestar económico no significa necesariamente crecimiento económico ni la distribución de la riqueza en

forma más equitativa –mediante políticas sociales– entre todos los sectores de la población. Por otro lado, el bienestar económico es entendido como el modelo de desarrollo que las élites de un Estado impulsan para promover el crecimiento económico, a fin de elevar el nivel de vida de todos los ciudadanos (Wendt, 1999, p. 236).

A su vez, la autoestima colectiva es la opinión emocional y la evaluación perceptiva positiva que un grupo tiene de sí mismo. La autoestima es una necesidad individual básica del ser humano, pero que para todo individuo tiene su complemento en el marco de las estructuras cognitivas de las identidades colectivas del grupo social al cual pertenece. Por tanto, la autoestima colectiva baja o negativa, en términos del interés nacional, puede ser producto de experiencias traumáticas y fracasos que una nación haya tenido como comunidad en su devenir histórico. Los casos más frecuentes son las derrotas militares que conducen a la ocupación de su territorio por parte de potencias extranjeras y, consecuentemente, la restricción de su autonomía y la pérdida total o parcial de su territorio. Los sentimientos colectivos negativos de la pérdida de la autoestima colectiva pueden ser de humillación, desilusión, frustración y pérdida de sentido. Como casos históricos relevantes podemos nombrar la pérdida de Panamá por parte de Colombia en 1903, la derrota de Alemania y Japón por parte de las fuerzas aliadas de la Segunda Guerra Mundial en 1945 y el significado que tuvo para la autoestima de la nación rusa la implosión de la Unión Soviética en 1991 (Wendt, 1999, pp. 236-237).

Identidad e intereses nacionales

Los constructivistas parten de la premisa de que las identidades y los intereses son creados en el marco de estructuras sociales cognitivas de naturaleza intersubjetiva y, por tanto, se constituyen en forma endógena en el proceso de interacción de los agentes sociales (Wendt, 1992). Las identidades son el fundamento de los intereses nacionales, porque los Estados no tienen un portafolio de intereses al cual recurren para actuar de cara a una situación en particular. Por el contrario, los Estados constituyen y les dan sentido a sus intereses en el marco de procesos, en los que interpretan los fenómenos internacionales en que están envueltos (p. 398). Por ello, los Estados no tienen ideas preconcebidas de sí mismos y con respecto a los demás, así como tampoco poseen intereses en materia de seguridad previos o separados de la interacción; es decir, la interacción le da sentido a la toma

de decisiones y a las acciones de los Estados en el ámbito internacional, porque los constructos sociales son constituidos intersubjetivamente (normas, valores sociales, alianzas, organizaciones e instituciones internacionales). En efecto, los dilemas de seguridad surgen en sistemas competitivos que conducen a los Estados al aumento de las capacidades militares para garantizar unilateralmente su seguridad, con lo cual son percibidos como una amenaza por los demás. De esta manera, puede surgir una estructura social que institucionaliza un dilema de seguridad que profundiza y cristaliza la desconfianza entre ellos, ya que las identidades y los intereses se constituyen a través de significados colectivos compartidos que están en una dinámica permanente. En este orden de ideas, las identidades y los intereses nacionales se transforman en el proceso de interacción que llevan a cabo los Estados en el marco de la anarquía, en cuyo contexto el principio de la soberanía, la evolución de los mecanismos de cooperación y la transformación de las identidades egoístas en colectivas desempeñan un rol clave. En suma, el carácter específico de las identidades y los intereses dependen de la particularidad de cada relación y no son atributos que posean propiedades dadas previamente por la anarquía y que, de ninguna manera, puedan ser susceptibles al cambio (p. 406).

Dos estructuras sociales muy frecuentes, creadas por el conocimiento compartido, son los *dilemas de seguridad* (sistemas de desconfianza, intereses “egoístas” y actitudes altamente susceptibles) y las *comunidades de seguridad* (sistemas de mutua confianza para resolver dialógicamente las disputas y definir esquemas de defensa colectiva) (Wendt, 1995, p. 4). Estos tres factores, *capacidades*, *prácticas* y *conocimiento* compartido, propician la emergencia de estructuras sociales dentro de las cuales los actores asumen ciertos roles y se relacionan de cierta manera con todo el sistema. Un argumento sumamente útil y resaltado por Wendt (1995, pp. 78-79) es que las amenazas, por sí solas (podría agregarse fácticas, potenciales o discursivas), no son suficientes para generar *dilemas de seguridad* o escalamiento del armamentismo individual, así como tampoco esas amenazas dirigidas contra una *comunidad de seguridad* conllevarán siempre una acción colectiva de respuesta, puesto que siempre interactúan en el medio las identidades y la naturaleza e intensidad de las relaciones entre actores.

Los Estados y sus líderes estructuran la política exterior de acuerdo con sus intereses gubernamentales y los intereses corporativos del Estado (aunque los intereses gubernamentales y estatales no necesariamente coinciden), y actúan con base en estructuras de oportunidad, marcos de identidad

–nacional/ individual, regional/ colectiva– *capacidades* materiales, *prácticas* arraigadas y estructuras de *conocimiento compartido*. De acuerdo con Wendt (1995, pp. 73-74), las *capacidades* materiales de los Estados no dicen nada por sí mismas, sino que se hacen relevantes para los demás actores de acuerdo con el significado que les otorguen, sea este positivo o negativo. En cuanto a las *prácticas* políticas dominantes, dependen de una interpretación social del contexto y del significado que les atribuyan los actores, y reflejan determinadas relaciones de poder, por lo que dependen del grado de legitimidad otorgado, de la receptividad que generen y de las formas de reproducción –formales o informales– que se introduzcan para dales continuidad (Klotz y Lynch, 2007, p. 9). Por el lado del *conocimiento compartido*, es la información común utilizada por los actores para tomar sus decisiones, definir su identidad y ubicarse respecto a la identidad de los otros, incluyendo las expectativas y los entendimientos mutuos (Wendt, 1995, pp. 74-75).

Las identidades guían –además de otros factores– la formación de los intereses de los Estados, sin embargo, no son fijas ni están dadas apriorísticamente. Ruggie (1998, pp. 863-864) postula que los intereses –y la identidad– dependen de un proceso histórico de formación, que la identidad particular de un Estado da forma a sus intereses y que los factores normativos (reglas y valores) también moldean y condicionan tanto sus intereses como su conducta. Los Estados tienen una *identidad corporativa*, compuesta por la definición dada a sus *intereses* individuales, y una o varias *identidades sociales*, que están definidas según el ámbito de relaciones en las cuales se encuentran insertados (Wendt, 1999, pp. 224-245). La *identidad corporativa* está compuesta por cuatro intereses básicos que guían sus acciones y cuyo contenido es socializado internamente antes de la interacción con otros Estados y el sistema pero es afectado y/o condicionado por sus interacciones, a saber: *seguridad física* (preservación o continuidad del cuerpo social), *seguridad ontológica* (visión de sí mismos y del mundo), *reconocimiento* (como actor relevante o influyente) y *desarrollo* (bienestar, mejoramiento) (Wendt, 1994, p. 385) Las *identidades sociales* vienen constituidas por las estructuras cognitivas de los actores, compuestas tanto por la visión que tienen de sí mismos dentro del sistema –su posición, su rol– como por la manera en que interpretan a los otros y por las expectativas y entendimientos mutuos. El modo mediante el cual los actores van componiendo y modificando sus identidades sociales es la *intersubjetividad* o relación entre sujetos, la cual no necesariamente es positiva o cooperativa puesto que también el conflicto es una fuente constitutiva de posiciones y roles.

Así mismo, en medio de los relacionamientos cooperativos y conflictuales, pueden crearse y modificarse tanto los intereses individuales y colectivos como las identidades, de acuerdo con la profundidad de la *identificación positiva* que se logre (empatía que facilita el desarrollo de convergencias, intereses colectivos y cooperación) o la profundidad de la *diferenciación* que persista (predominio de los intereses corporativos, de las divergencias incompatibles y de la competencia) (pp. 385-386). En el mismo sentido, la *intersubjetividad* es más que el encuentro entre creencias individuales porque compromete acuerdos colectivos, discusiones y experiencias de prueba-error y aprendizaje (Klotz y Lynch, 2007, pp. 7-8), esto tanto en el ámbito personal como en el de los Estados considerados teóricamente como unidades de análisis y actores.

Retomando los conceptos de Wendt (1994, pp. 387-388), se expone que existen cinco fuentes básicas de formación de *intereses propios* del Estado. La primera de ellas es el *corporativismo*, el cual rige una interdependencia muy limitada y desconfiada en sus relaciones exteriores, en la que se mantiene una alta diferenciación respecto al otro. La segunda fuente es una dependencia fuerte de la política exterior respecto a los intereses de la *sociedad en el nivel doméstico*, formados por sus necesidades internas y los valores de su cultura política, que en muchos contextos puede llevar a un desconocimiento o rechazo de los valores o compromisos contraídos con la comunidad internacional o con asociaciones particulares de Estados. Esto sucede particularmente cuando se interpreta a la política internacional o a la política asociativa como una amenaza para la satisfacción de las prioridades domésticas o fuente de distorsión de los valores políticos nacionales. La tercera fuente es el *nacionalismo*, como base de la identidad colectiva fundamentada en características culturales, étnicas o lingüísticas compartidas que tienden a exacerbarse como diferencias cuando se acentúa el conflicto entre un “nosotros” y un “ellos”. En cuarto lugar, aparece el tipo de *configuración del sistema anárquico*, en el cual la seguridad de los Estados puede ser un asunto individual y de alianzas temporales (anarquía competitiva) o una red de arreglos colectivos y estables (anarquía cooperativa). Lo que determina la preponderancia del *interés nacional* en estos sistemas de relaciones es, en términos generales, una baja empatía, una capacidad muy baja de identificarse con el otro. En quinto y último lugar, está la forma de aplicación del *principio de soberanía*, en la que se involucran interacciones orientadas hacia una defensa corporativista del “propio derecho” o hacia un reconocimiento y legitimidad intersubjetiva.

Un gobierno en particular puede apelar a la *identidad corporativa* de su Estado para frenar procesos de compromiso e institucionalización multilateral y justificar la posición regresiva de su política exterior, y podría recurrir a recordar o mantener vivo un “historial de frustraciones y agravios” en contra de su nación por parte de otros Estados o naciones, o bien puede exagerar la dimensión de los costos políticos y financieros del compromiso, con el objetivo de legitimar internamente su aislacionismo o el mantenimiento de relaciones bilaterales limitadas y distantes. Por ejemplo, el gobernante populista puede acudir a manipular políticamente las necesidades insatisfechas de su *sociedad doméstica* en términos de bienestar y desarrollo, puede espolear los antagonismos sociales y manejar un discurso en el que sus causas se le atañen directamente a la conducta de los Estados o pueblos vecinos, desviando la mirada de los factores políticos y económicos internos.

Del mismo modo, los líderes de Estado pueden resaltar valores domésticos de la cultura política afines al aislacionismo y la competencia interestatal, señalando las desventajas que se presume se derivan de un involucramiento horizontal y abierto con otros pueblos y/o gobiernos, destacando la “superioridad” del interés nacional sobre las negociaciones regionales o el “excepcionalismo” (como en el caso de EE. UU.) fundado en la superioridad de la comunidad política particular o de su opción soberana de elección por encima de razones o sistemas universales (Ruggie, 1997, pp. 113-114). En el caso de gobiernos que adhieran pretensiones hegemónicas sobre una región, posiblemente un líder autoritario y populista podría alimentar ilusiones domésticas de poder o de alto posicionamiento internacional de su Estado para bloquear una identificación interna con sociedades domésticas más “débiles y rezagadas” o de “ideología conflictiva”, y estimular una identificación intensiva con “sociedades desarrolladas, progresistas y democráticas”.

En el caso de sociedades fuertemente dependientes de otras en los ámbitos comercial y financiero, y/o poderosamente influidas por sus valores políticos y culturales, los tomadores de decisión de un Estado en particular podrían manejar con toda discrecionalidad su sistema de alianzas internacionales para reforzar los lazos sentimentales y políticos, particularmente aquellos que legitiman estilos de liderazgo autoritario, competencia con otros Estados y bilateralismos que aumentan su ventaja relativa de poder respecto a sus vecinos y hacen brillar a la figura presidencial opacando a otros mandatarios. Por el contrario, el *multilateralismo* sería fundamentalmente lo opuesto por su carácter inherente de renuncia total o parcial a intereses “egoístas” e imposiciones de poder. Ruggie (1992, p. 571) apunta

a una definición del *multilateralismo* como una forma institucional para coordinar las relaciones entre tres o más Estados, sobre una base de principios generales de conducta por encima de los intereses particularistas y las estrategias individualistas que puedan tentar a los Estados en determinadas circunstancias. Así, podría afirmarse a priori y por defecto que el *bilateralismo* es especialmente fuerte y característico en las relaciones exteriores de líderes nacionalistas y populistas (*America First*), por lo que una intensificación de las interacciones entre el líder populista y múltiples líderes de otros Estados se reduce a una intensificación del *bilateralismo* y no obedece a una conducta intrínsecamente *multilateral*. Ese es el caso del auge del populismo nacionalista de extrema derecha en las potencias establecidas del mundo occidental, que rechaza la globalización y constituye una amenaza para el orden liberal internacional. En tal sentido, el *Brexit* y la presidencia de Donald Trump han representado una expresión clara del nuevo nacionalismo y del cuestionamiento al multilateralismo. A ello se le suma el ascenso de la extrema derecha xenófoba en la UE en el contexto de las llamadas *democracias iliberales* que atentan en contra del Estado de derecho en Polonia y Hungría, cuyos presidentes son Andrzej Duda y Viktor Orbán, respectivamente. Los nuevos patriotas han esgrimido como bandera política el cuestionamiento de normas, discursos y valores liberales tanto en el plano doméstico como en el regional y global. De esta manera, la extrema derecha pone en duda, desde un nacionalismo atávico, las normas e instituciones del internacionalismo liberal, lo cual se extiende también a las organizaciones y los procesos regionales como la UE (Powell, 17 de mayo de 2017).

En lo referido al *nacionalismo*, como fuente de intereses “egoístas” y ligado a una estrategia populista, los líderes estatales pueden manipular la importancia política de las diferencias lingüísticas, étnicas, religiosas y del *modus vivendi* o “modo de ser” de su Nación respecto a otras sociedades para justificar sus antagonismos internacionales, impedir una identificación positiva con otras culturas y asociar de forma causal esas diferencias con las discrepancias bilaterales y los problemas internos tales como el aumento del desempleo, la delincuencia, la violencia y la agitación política. El *nacionalismo* que busca explotar una enemistad cultural también puede utilizar divergencias ideológicas entre gobiernos para enfrentar a sociedades transnacionales semejantes o muy compenetradas, aplicando el *odio* –como una de las armas de campaña política y aglutinación social populista– al gobernante extranjero de turno o al credo ideológico que conduce a su sistema político. La negación del sistema de ideas políticas “del otro” puede convertirse también en un artefacto cultural que refuerza la necesidad societal de apoyar el

nacionalismo para evitar una penetración o intromisión –real o supuesta– de los ideales y valores políticos del “enemigo” exterior o para evitar el riesgo de una articulación política de oposición entre elementos/grupos/actores domésticos y externos (Sanín, 2008, p. 71). Por tanto, los tomadores de decisión, desde una perspectiva nacionalista, pueden hacer de sus referentes y amistades/ enemistades personales referentes nacionales porque, en concordancia con la línea de interpretación constructivista, la identidad nacional no es inmutable y siempre apela a construcciones del tipo “nosotros” y “los otros”, aproximando a estos segundos con amenazas a la identidad o a la seguridad, e interpretando y afectando los contextos que generan esos referentes (Klotz y Lynch, 2007, p. 65).

En lo tocante al *sistema anárquico* de relaciones de poder que fundamentan ciertas posiciones (cooperativas o individualistas) en términos de seguridad y defensa respecto a qué tan convulsionado es el entorno geopolítico, qué tantas amenazas comunes existen a la seguridad nacional y qué tan costosa o compleja es la coordinación de una acción común, los tomadores de decisión pueden argumentar la ausencia, debilidad institucional o falta de credibilidad de las estructuras de defensa colectiva o cooperación multilateral en seguridad (Wendt, 1999, p. 246). Así, podrían sobredimensionar la eficacia de la protección unilateral o basada en alianzas instrumentales, y reforzar las medidas de empoderamiento del aparato militar dentro y fuera de sus fronteras.

En tal sentido, los arreglos materiales y relacionales de un esquema constituido de seguridad no son ataduras suficientes para evitar estas interpretaciones aislacionistas o desafíos internos al sistema colectivo, porque, de acuerdo con Klotz y Lynch (2007, pp. 17-18), la seguridad no es un subproducto del balance internacional/regional entre capacidades materiales de poder, sino que constituye una relación histórica y culturalmente contingente en la cual se entrecruzan expectativas, identidades y roles; y en la cual unos Estados optan por estrategias de cálculo de poder; otros, por un apego a las normas internacionales; otros, por el arraigo a una memoria histórica; y otros tantos “altruistas”, por la adhesión incondicional a valores como la solidaridad y la confianza. Por ejemplo, un régimen autoritario o dictatorial puede azuzar los sentimientos de desconfianza, temor y escepticismo de la sociedad frente a las decisiones en seguridad y defensa de Estados cercanos para legitimar sus propias aventuras armamentistas, mantener la dependencia a instrumentos simples de cooperación bilateral en defensa y seguridad, y reforzar la necesidad interna de preservar un gobierno de “mano fuerte”

como “única garantía” de protección nacional en caso de que los intereses egoístas de terceros Estados pretendan romper el equilibrio de poder circundante por: ambiciones o reivindicaciones territoriales, “hambre” de recursos naturales, ambiciones de influencia política sobre otras naciones y/o aumento desproporcionado en infraestructura, tecnología, armamento y recurso humano militar. En consecuencia, los tomadores de decisión de tales regímenes pueden sostener que ningún arreglo colectivo es idóneo para satisfacer sus exigencias en seguridad interna porque solo él, su modelo o su doctrina de seguridad pueden lograrlo; e, igualmente, puede intentar convencer a sus conciudadanos de que ceder cuotas de poder de decisión en defensa y transferirlas hacia esquemas multilaterales puede aumentar las vulnerabilidades externas del Estado o “burocratizar” y retardar una acción rápida, autónoma y legítima de defensa en caso de que se precise y una amenaza exterior lo amerite (Pastrana, 2010, p. 53; Pastrana y Vera, 2008, pp. 32-38).

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Crítica.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bailin, N. (1980). Foreign Policy Makers and Their National Role Conceptions. *International Studies Quarterly*, 24(4), pp. 532-554.
- Beneš, V. y Harnisch, S. (2015). Role theory in symbolic interactionism: Czech Republic, Germany and the EU. *Cooperation and Conflict*, 50 (1), 146-165.
- Berger, P. y Luckman, Th. (2001). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Borda, S. (2019). ¿Por qué somos tan parroquiales? Una breve *historia internacional de Colombia*. Bogotá: Crítica.
- Breuning, M. (2011). Role theory research in international relations. En S. Harnish, C. Frank y H. Maul (Eds.), *Role Theory International Relations: Approaches and Analyses* (pp. 16-35). Nueva York: Routledge.
- Brzezinski, Z. (1997). *El gran tablero mundial. La supramacía estadounidense y sus imperativos estratégicos*. Barcelona: Paidós.
- Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, D. (1992). *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2012). Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis an IR Theory. *Foreign Policy Analysis*, 8, 5-24.
- Chafetz, G, Abramson, H. y Grillot, S. (1996). Role Theory and Foreign Policy: Belarussian and Ukrainian Compliance with the Nuclear Nonproliferation Regime. *Political Psychology*, 17(4), 727-757.
- Checkel, J. (1998). The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics*, 50, 324-348.
- Cooper, A. F. (1997). A Conceptual Overview. En A. Cooper (Ed.), *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (pp. 1-24). Basingstoke: Macmillan Press.

- Cox, R. (1996). Middlepowermanship: Japan and the Future of the World Order. En R. Cox y T. Sinclair (Eds.), *Approaches to World Order* (pp. 241-75). Cambridge: Cambridge University Press.
- Deutsch, K. (1968). *Analyse internationaler Beziehungen*. Fráncfort: Europäische Verlagsanstalt.
- Eichhorn, W. (1969). Stichwort Interessen. En G. Klaus y M. Buhr (Eds.), *Philosophisches Wörterbuch Band 1*. Leipzig: VEB Bibliographisches Institut.
- Farrell, M. (2005). The Global Politics of Regionalism: An Introduction. En M. Farrell, B. Hettne y L. Van Langenhove (Eds.), *Global politics of regionalism. Theory and practice* (pp. 1-17). Londres: Pluto Press.
- Flemes, D. (2008). Brasiliens neue Verteidigungspolitik: Vormachtsicherung durch Aufrüstung. *GIGA Focus Lateinamerika*, (12).
- Flemes, D. (2010). Brazil: Strategic Options in the Changing World Orden. En D. Flemes (Ed.), *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers* (pp. 93-112). Farnham: Ashgate.
- Flemes, D. (2012). Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flemes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 25-48). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Flemes, D. y Wojczewski, Th. (2011). Contested Leadership in Comparative Perspective: Power Strategies in South Asia and South America. *Asian Journal of Latin American Studies*, 24(1), 1-27.
- Frankel, J. (1972). *Nationales Interesse*. Múnich: List Verlag.
- Godehardt, N. y Lembcke, O. (2010). Regionale Ordnungen in politischen Räumen. Ein Beitrag zur Theorie regionaler Ordnungen. *GIGA Working Paper*, 124. Recuperado en: www.giga-hamburg.de/workingspapers.
- Gratius, S. (2007). *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?* Fundación para las Relaciones Internacionales y Diálogo Exterior (FRIEDE), Working Paper 35.
- Habermas, J. (1969). *Technik und Wissenschaft als Ideologie*. Fráncfort: Suhrkamp.

- Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns (I)*. Fráncfort: Suhrkamp.
- Harnisch, S. (2011). Role theory: operationalization of key concepts. En S. Harnisch, C. Frank y H. Maul (Eds.), *Role Theory international Relations: Approaches and Analyses* (pp. 7-15). Nueva York: Routledge.
- Held, D. (1995). *La democracia y el orden global*. Barcelona: Paidós.
- Henrikson, A. (2005). Niche Diplomacy in the World Public Arena: The Global “Corners” of Canada and Norway. En J. Melissen (Ed.). *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (pp. 67-87). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hobsbawm, E (1998). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309.
- Hopf, T. (2002). *Social Construction of International Politics: Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1990*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hudson, V. (2007). *Foreign Policy Analysis*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Huntington, S. (1999). The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, 78 (2), 35-49.
- Hurrell, A. (2006). Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers? *International Affairs*, 82 (1), 1-19.
- Jackson, R. y Sorensen, G. (2006). Introduction to International Relations Theories and Approaches, 3.^a ed. Oxford: Oxford University Press.
- Kant, I. (2011). *Kritik der reinen Vernunft*. Colonia: Anaconda.
- Keohane, R. (1969). Lilliputian’s Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, 23(2), 291-310.
- Kissinger, H. (2012). *China*. Barcelona: Debate.
- Klotz, A. y Lynch, C. (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. Nueva York: M.E. Sharpe.
- Lahneman, W. (2003). Changing Power Cycles and Foreign Policy Role-Power Realignment: Asia, Europe, and North America. *International Political Science Review*, 24(1), 97-111.

- Lenz, C. y Ruchlak, N. (2001). *Kleines Politik-Lexikon*. Múnich: De Gruyter.
- Lunk, G. (1927). *Das Interesse, Band 1*. Leipzig: Klinkhard Verlag.
- Maul, H. (2011). Hegemony reconstructed? En S. Harnish, C. Frank, C. y H. Maul (Eds.), *Role Theory international Relations: Approaches and Analyses* (pp. 167-193). Nueva York: Routledge.
- McSweeney, B (2004). *Security, Identity and Interests*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mittelstrass, J. (1975). *Über Interessen: Methodologische Probleme einer normative-kritischen Gesellschaftstheorie*. Fráncfort: Suhrkanp.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Müller, H. (2011). Habermas meets role theory: communicative action as role playing? En S. Harnish, C. Frank y H. Maul (Eds.), *Role Theory international Relations: Approaches and Analyses* (pp. 55-73). Nueva York: Routledge.
- Nabers, D. (2011). Identity and role change in international politics. En S. Harnish, C. Frank y H. Maul (Eds.), *Role Theory international Relations: Approaches and Analyses* (pp. 74-92). Nueva York: Routledge.
- Nau, H. (2002). *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Nye, J. (2008). *The Powers to Lead*. Oxford: Oxford University Press.
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 17-52). Baden-Baden: Nomos.
- Pardo, R. y Tokatlian, J. (2010). Segundo centenario y política exterior: una reflexión en torno a Colombia. En M. Calderón e I. Restrepo (Eds.), *Colombia 1910-2010* (pp. 199-231). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pastrana, E. (2010). La política exterior colombiana en materia de integración. *Comentario Internacional*, 9, 52-61.
- Pastrana, E. (2014). Colombia de cara a una multipolaridad creciente y al auge del Asia-Pacífico. En E. Tremolada (Ed.), *Colombia en el sistema internacional: su proyección en Asia* (pp. 79-114). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Pastrana, E. y Velosa, E. (2020). La crisis global del COVID-19: ¿Qué implicaciones tiene para el orden mundial liberal y el multilateralismo? Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Colombia. Recuperado de: <https://www.kas.de/documents/287914/8116390/Policy+paper+incertidumbre+covid.pdf/ae1db275-f28c-5660-fca7-b148347e950b?t=1593701026299>.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2008). ¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas? En E. Pastrana, C. Wieland y J. C. Vargas (Eds.), *Vecindario agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad* (pp. 221-264). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Estrategias de la política exterior de Colombia en su Calidad de potencia secundaria de Suramérica. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 187-236). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2018). The New Role Conception of Colombia and its Leadership Projection in Central America and the Caribbean in the Post-Conflict Context. *Rising Powers Quarterly*, 3(1), 113-135.
- Powell, Ch. (17 de mayo de 2017). ¿Tiene futuro el orden liberal internacional? *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari56-2017-powell-tiene-futuro-orden-liberal-internacional.
- Prieto, G. (2016). *Identidad colectiva e instituciones regionales en la Comunidad Andina, un análisis constructivista*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Randall, S. (2017). *Frente a la estrella polar. Colombia Estados Unidos desde 1974*. Bogotá: Taurus.
- Ruggie, J. (1992). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(3), 561-598.
- Ruggie, J. (1997). The past as a prologue? Interests, identity, and American Foreign Policy. *International Security*, 21(4), 89-125.
- Ruggie, J. (1998). What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52(4), 855-885.

- Sánchez, A. (2020). *Construcción de una identidad constructivista sistémica en América Latina. Una perspectiva constructivista sistémica*. Recuperado de: https://www.academia.edu/43398982/Construcción_de_una_Identidad_Regional_Constructivista_Sistémica_en_América.
- Sánchez, A. y Pastrana, E. (2017). De una memoria histórica racional a una constructivista-sistémica en el proceso de construcción de paz en Colombia. *Policy Paper 6. Artífices de la Memoria*. Bogotá: Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar, Escuela Superior de Guerra.
- Sanín, J. (2008). Colombia y Venezuela: la hiperinflación del Ejecutivo. En E. Pastrana, C. Wieland y J. C. Vargas (Eds.), *Vecindario agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad* (pp. 57-88). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Schewemer, O. (2004). *Stichwort Interesse. Enzyklopädie, Band 3*. Mannheim: Brockhaus.
- Schonberg, K. (2009). *Constructing 21st Century U.S. Policy, Identity, Ideology, and América`s World Role in a New Era*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Slocum, N. y Van Lagenhove, L. (2005). Identity and Regional Integration. En M. Farrell, B. Hettne y L. van Langenhove (Eds.), *Global politics of regionalism. Theory and practice* (pp. 137-151). Londres: Pluto Press.
- Terz, P. (2009). Interessentheorie. Eine Studie im Koordinatensystem von Philosophie, Epistemologie und Völkerrechtssoziologie. *Papel Político*, 14(1), 223-272.
- Thies, C. (2009). *Role Theory and Foreign Policy*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/228985348_Role_Theory_and_Foreign_Policy.
- Velosa, E. (2012). Las ideas en las relaciones Colombia-Brasil. Institucionalismo y constructivismo. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 51-71). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Verdross, A. y Simma, B. (1982). *Universelles Völkerrecht*. Berlín: Duncker & Humblot.

- Vu, T. (2017). International Leadership as a Process: The case of China in Southeast Asia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(1). DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600109>.
- Waever, O. (1995). Identity integration and security. *Journal of International Affairs*, 48 (2), 389-431.
- Walker, S. G. (1992). Symbolic Interactionism and International Politics: Role Theory's Contribution to International Organization. En M. Cottam y C. Shih (Eds.), *Contending Dramas: A Cognitive Approach to International Organizations* (pp. 19-38). Nueva York: Praeger.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Pub. Co.
- Waltz, K. (2001). *Man, the State and War*. Nueva York: Columbia University Press.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20(1), 71-81.
- Wendt, A. (1996). Identity and Structural Change in International Politics. En Y. Lapip y F. Kratochwil (Eds.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory* (pp. 47-64). Boulder: Lynne Rienner.
- Wendt, A. (1998). On constitution and causation in International Relations. *Review of International Studies*, 24(5), 101-118.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wish, N. B. (1980). Foreign Policy Makers and National Role Conceptions. *International Studies Quarterly*, 24(4), 532-554.
- Wood, B. (1988). *The Middle Powers and the General Interest, Middle Powers and the International System, 1*. Ottawa: The North-South Institute.
- Zehfuss, M. (2004). *Constructivism in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.